

Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich: Gesamtbericht

Stutz, Heidi; Fritschi, Tobias; Detzel, Patrick; Schmugge, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stutz, H., Fritschi, T., Detzel, P., & Schmugge, S. (2006). *Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich: Gesamtbericht*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-427181>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Gesamtbericht

Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Heidi Stutz, Tobias Fritschi, Patrick Detzel, Susanne Schmutge

Bern, November 2006

Dank

Die vorliegende Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die engagierte Unterstützung zahlreicher Personen. Bei ihnen allen möchten wir uns herzlich bedanken.

Die nicht einfache Aufgabe der Projektkoordination auf Seiten des Sozialdepartements hatte Claude Hurnold (Leitung Departementscontrolling) inne, der zwischen allen Ansprüchen und Anliegen, Terminzwängen und Detailkomplikationen immer wieder gangbare Wege zu bahnen hatte.

Die Arbeiten wurden im Sozialdepartement von einem Steuerungsausschuss begleitet, der uns durch intensive Diskussionen eine grosse Hilfe war. Ihm gehörten Urs Leibundgut (Departementssekretär), Rosann Waldvogel (Direktorin der Sozialen Dienste), Claudio Zogg (Vizedirektor des Amts für Zusatzleistungen), Reto Gugg (Direktor Soziale Einrichtungen und Betriebe) und Hans Merz (Direktor Support Sozialdepartement) an.

Die Bereitstellung der Informationen und Daten war für das Sozialdepartement selber mit erheblichen Aufwänden verbunden, die von zahlreichen Mitarbeitenden geleistet wurden. Ohne ihre Unterlagen, Spezialauswertungen und Feedbacks wären unsere Analysen nicht möglich gewesen. Der Dank geht hier insbesondere an Rahel Ayma, Michelle Bühlmann, Doris Degen, Georges Fritz, Peter Grau, Marianne Leonhard, Sara Merino, Denise Paris, Werner Pfeiffer, Felix Schmid und Fredi Schmid.

Danken möchten wir auch Personen ausserhalb des Sozialdepartements, die unsere Arbeit unterstützt und kritisch begleitet haben.

Bern, im November 2006

Heidi Stutz
Tobias Fritschi
Patrick Detzel

Hinweis: Eine Zusammenfassung der Studie ist unter dem Titel «Das Soziale rentiert» in der Edition Sozialpolitik des Sozialdepartements der Stadt Zürich veröffentlicht.

Inhaltsverzeichnis

Dank I

Inhaltsverzeichnis	III
Zusammenfassung	VII
A UNTERSUCHUNGSANLAGE UND FRAGESTELLUNGEN	1
1 Ausgangslage und Fragestellung	1
2 Nutzen von Sozialausgaben aus ökonomischer Sicht und die Methode der Kosten-Nutzen-Analyse	2
2.1 Ökonomische Debatten um Sozialausgaben	2
2.2 Das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse	3
3 Aufbau der Kosten-Nutzen-Analyse	6
3.1 Zwei Analysen	6
3.2 Nutzendimensionen	7
3.3 Einbezogene Leistungsbereiche	8
B MESSBARE BRUTTOEFFEKTE UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE GRÖSSENORDNUNG	10
4 Konsumvolumen	10
4.1 Brutto-Konsumvolumen der Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste in der Stadt Zürich	10
4.1.1 Vorgehen zur Messung der Brutto-Konsumeffekte	11
4.1.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen von wirtschaftlicher Sozialhilfe, KKBB und ALBV	15
4.2 Brutto-Konsumvolumen der Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe	17
4.2.1 Vorgehen zur Messung der Brutto-Konsumeffekte	17
4.2.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen der Platzierungskosten JFH	19
4.3 Brutto-Konsumvolumen der Zusatzleistungen zur AHV/IV	20
4.3.1 Vorgehen bei der Messung der Brutto-Konsumvolumen	21
4.3.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen der Zusatzleistungen	23
4.4 Brutto-Konsumvolumen der Prozesskosten	23
4.4.1 Vorgehen bei der Messung der Brutto-Konsumvolumen	23
4.4.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen der Prozesskosten	26
4.5 Zusammenfassung	27
5 Direkt und indirekt abhängige Arbeitsplätze	28
5.1 Von Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste in der Stadt Zürich abhängige Arbeitsplätze	29
5.2 Von Jugend- und Familienhilfe abhängige Arbeitsplätze	30

5.3	Von Zusatzleistungen zur AHV/IV abhängige Arbeitsplätze	30
5.4	Von Prozesskosten abhängige Arbeitsplätze	31
5.5	Zusammenfassung	32
6	Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge	35
6.1	Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufgrund der Löhne im Sozialdepartement	35
6.1.1	Sozialversicherungsbeiträge	35
6.1.2	Einkommensabhängige Steuern	36
6.2	Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufgrund von Transferleistungen und Verwaltungstätigkeit	37
6.3	Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufgrund der Erwerbseinkommen der direkt von den Bedarfsleistungen abhängigen Arbeitsplätze	37
6.3.1	Berechnung des Brutto-Einkommenseffekts	38
6.3.2	Berechnung des Brutto-Steuer- und Sozialversicherungsaufkommens für die direkt abhängigen Arbeitsplätze	39
6.4	Mehrwertsteuern aufgrund der Konsumvolumen	40
6.5	Zusammenfassung	42
7	Gegenleistungen	44
7.1	Gegenleistungen von Sozialhilfebeziehenden im Rahmen des Ergänzenden Arbeitsmarkts	45
8	Versicherungseffekt	47
8.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands	48
8.2	Individueller Bruttowert der Versicherung gegen Armut	50
8.2.1	Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit von Armut	50
8.2.2	Ausbezahlte Leistungen 2004	52
8.2.3	Individueller Bruttowert nach Einkommenshöhe	53
8.3	Preis der Versicherung gegen Armut	54
8.3.1	Finanzierung der analysierten Bedarfsleistungen	54
8.3.2	Steuerbelastung der Haushalte im Erwerbsalter nach Einkommen	56
8.3.3	Preis nach Einkommenshöhe	57
8.4	Der individuelle Nettowert als Differenz von Preis und Bruttowert	58
8.4.1	Vergleich von Preis und Wert nach Einkommensklassen	58
8.4.2	Aggregierter Nettowert der Versicherung gegen Armut und gesellschaftlicher Nutzen	59
8.5	Weiterer Forschungsbedarf	60
9	Überbrückungsfunktion	61
9.1	Vollkostenberechnung und Rückerstattungsvolumen	61
9.1.1	Amt für Zusatzleistungen (AZL)	64
9.1.2	Sozialhilfe	65
9.1.3	Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)	66
9.1.4	Alimentenbevorschussung/-vermittlung (ALBV)	67
9.1.5	Berufsberatung (BB)	67
9.1.6	Jugend- und Familienhilfe	68
9.1.7	Drogenhilfe	68
9.1.8	Wohn- und Obdachlosenhilfe (WOH)	69
9.1.9	Ergänzender Arbeitsmarkt (EAM)	69
9.1.10	Zusammenfassung	70

9.2	Zinskosten	72
9.2.1	Auswertung nach Leistungsbereichen	72
9.2.2	Zusammenfassung und Differenzierung der Zinskosten nach Quellen	74
9.3	Ungedekte Verwaltungskosten bei Rückzahlungen an Transfers	76
C NICHT MESSBARE NUTZENDIMENSIONEN		79
10	Die neun Nutzendimensionen, zu denen nur qualitative Aussagen möglich sind	79
10.1	Sozialkapital	79
10.2	Ermöglichte Arbeitsmarktflexibilität	80
10.3	Vermittlungswirkung	81
10.4	Arbeitslosenversicherungersatz	81
10.5	A-Stadt-Effekte	82
10.6	Investitionen in Kinder und Jugendliche	82
10.7	Gesundheitsökonomische Wirkungen	84
10.8	Minderung von Kriminalität	85
10.9	Standortattraktivität	85
10.10	Zusammenfassender Überblick über die nicht messbaren Nutzendimensionen	87
D KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER BEDARFSLEISTUNGEN		88
11	Die Situation ohne Bedarfsleistungen	89
11.1	Wegfallende Leistungen	91
11.2	Veränderung des Konsumvolumens	92
11.2.1	Minderkonsum	93
11.2.1.1	Minderkonsum der Leistungsbeziehenden	93
11.2.1.2	Minderkonsum durch Beschäftigungsreduktion	97
11.2.1.3	Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten	97
11.2.1.4	Minderkonsum insgesamt	97
11.2.2	Mehrkonsum der Steuerzahlenden	98
11.2.2.1	Mehrkonsum der Steuerzahlenden in der Stadt Zürich	98
11.2.2.2	Mehrkonsum der Steuerzahlenden ausserhalb der Stadt Zürich sowie der Beitragszahlenden der Sozialversicherungen	101
11.2.2.3	Tatsächlicher Mehrkonsum im Überblick	102
11.2.3	Zusammenfassender Vergleich von Mehr- und Minderkonsum	102
11.3	Beschäftigung	103
11.4	Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge	105
11.5	Gegenleistungen	106
11.6	Versicherungseffekt	106
11.7	Überbrückungsfunktion	106
11.8	Nicht messbare Effekte und Verhaltensänderungen	106
11.8.1	Nicht messbare Nutzendimensionen	106
11.8.2	Gesamtwirtschaftliche Effekte	108
12	Kosten-Nutzen-Bilanz	110

12.1	Kosten-Nutzen-Bilanz für den Raum Zürich	110
12.2	Kosten-Nutzen-Bilanz in der Gesamtsicht	112
12.3	Kosten-Nutzen-Bilanz aus Sicht der verschiedenen Behörden und Sozialversicherungen	113
13	Literatur und Datenquellen	116
ANHANG		122

Zusammenfassung

Seit den 1990er Jahren ist mit der schwierigeren wirtschaftlichen Lage der Sozialaufwand der Stadt Zürich stark angestiegen. Er lag 2004 nahe der Milliardengrenze. In der politischen Diskussion standen bislang die Kostenfolgen dieser Entwicklung im Zentrum. Das Sozialdepartement beabsichtigt mit der vorliegenden Kosten-Nutzen-Analyse vermehrt auch den gesellschaftlichen Nutzen von Bedarfsleistungen und die Folgen von Einsparungen in diesem Bereich untersuchen zu lassen. Es interessieren folgende Fragestellungen: Wer profitiert neben den direkt Betroffenen auch noch von den Bedarfsleistungen? Wo wird das Geld ausgegeben? Was würde passieren, wenn das Sozialdepartement die Transferleistungen nicht auszahlen würde?

Methodisches Vorgehen

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich kaum Beispiele von Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) von Sozialausgaben. Ausnahmen bestehen in Teilbereichen wie Kindertagesstätten oder Programmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt. Gesamtanalysen aber gibt es keine. Es war daher notwendig, Pionierarbeit zu leisten und selber ein KNA-Konzept für Bedarfsleistungen zu entwickeln.

Aufgrund einer **Literatur- und Dokumenten-analyse** wurden Nutzendimensionen identifiziert, Daten gesucht, auf die sich Messungen stützen können, und Modellierungen von Zusammenhängen und Untersuchungsdesigns. Es zeigte sich bald, dass nicht alle Nutzendimensionen quantifiziert werden können. Einerseits stösst dies auf grundsätzliche Schwierigkeiten – bspw. bei der Quantifizierung von Existenzängsten – andererseits wäre es im vorhandenen Budgetrahmen nicht möglich gewesen, für alle theoretisch quantifizierbaren Bereiche auch tatsächlich Daten zu sammeln. Gemeinsam mit dem Sozialdepartement wurden daher Untersuchungsschwerpunkte gesetzt.

Volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) liegt eine sehr einfache Idee zu Grunde: Man quantifiziert sowohl alle Kosten- wie alle Nutzenelemente und bildet anschliessend die Differenz. Die Umsetzung dieser einfachen Idee stellte im vorliegenden Rahmen verschiedene Probleme:

- Wie erwähnt konnten nicht alle Nutzenelemente quantifiziert werden.
- Die Sozialausgaben stellen eine Umverteilung von Reich zu Arm dar. Obschon eine solche Umverteilung umgangssprachlich einen «Nutzen» hat, ist in der ökonomischen Sicht Armutsbekämpfung per se kein Nutzen. Die vorliegende

KNA fragt vielmehr: Was bringt das der Volkswirtschaft als Ganzes und wie stark belastet sie das? Dabei ist die Frage zentral, welche Kosten und Nutzen für die verschiedenen involvierten Akteurguppen anfallen. Wir messen deshalb immer nur den **Zusatznutzen** der Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich, der beziffert, was nicht die Leistungsbeziehenden, sondern die Gesamtgesellschaft davon hat, dass es Bedarfsleistungen gibt.

Aufgrund der schwierigen Ausgangssituation haben wir **zwei Analysen** durchgeführt: Wir haben zunächst die **gesamtwirtschaftliche Grössenordnung** der Leistungen des Zürcher Sozialdepartements in verschiedenen Nutzendimensionen bestimmt. Diese Analyse erfolgt noch nicht in einer Kosten-Nutzen-Perspektive. In einem zweiten Schritt haben wir darauf basierend den Bereich der Bedarfsleistungen innerhalb des Sozialdepartements einer **Kosten-Nutzen-Analyse** unterzogen.

In beiden Analysen messen wir dieselben **fünf Nutzendimensionen**: (1) Die Bezüger/innen von Bedarfsleistungen verwenden das ihnen zur Verfügung gestellte Geld für den Konsum. Davon sind Arbeitsplätze abhängig. (2) Durch den Konsum und die Arbeitseinkommen können Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge generiert werden. Dies trifft natürlich auch auf die im Sozialdepartement angestellten Personen zu. (3) Die Sozialhilfebeziehenden erbringen Gegenleistungen. (4) Bedarfsleistungen im Erwerbsalter können als obligatorische staatliche Versicherung gegen Armut interpretiert werden. Diese Versicherung generiert auch einen Nutzen für Personen, die selber keine Leistungen beziehen. (5) Das Sozialdepartement überbrückt in vielen Fällen die Zeitspanne bis andere Stellen (bspw. Sozialversicherungen) die Leistungen übernehmen.

Die Analyse erfolgt auf der Basis einer Vollkostenrechnung, in der die Prozesskosten (v.a. Beratung und Verwaltung) mitberücksichtigt werden. Basisjahr aller Analysen ist das Jahr 2004.

MESSBARE BRUTTOEFFEKTE UND DEREN GESAMTWIRTSCHAFTLICHE GRÖSSEN-ORDNUNG

Konsumvolumen

Die Stabilisierung des Konsums wird in der Literatur als eine der wichtigen Funktionen von Bedarfsleistungen gesehen. Wir untersuchen die Leistungen des Sozialdepartements deshalb als möglichen Konsummotor von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

Dabei geht es einerseits darum, das Gesamtkonsumvolumen zu bestimmen, das mit den Leistungen des Sozialdepartements in Zusammenhang steht. Andererseits ist zu differenzieren, für was das Geld ausgegeben wird. Konsumeffekte werden durch die Transferzahlungen der verschiedenen Leistungssysteme ausgelöst. Hier werden die Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste (d.h. wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimen-tenbevorschussung ALBV, Kleinkinderbetreuungsbeiträge KKBB und Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe JFH), sowie die Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen, Gemeindezuschüsse) einbezogen. Doch auch die gesamten Prozesskosten des Sozialdepartements (Personal- und Sachkosten) fliessen in den Konsum. Zusammen ermöglichen sie im Jahr 2004 ein Konsumvolumen von 885 Mio. Franken.

Konsumvolumen (in 1'000 Fr.)

Bereich	Konsumvolumen	in %
Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste	323'394	36.5%
Zusatzleistungen zur AHV/IV	357'367	40.4%
Prozesskosten des Sozialdepartements	204'404	23.1%
Total	884'801	100%

Die Konsumausgaben betreffen mit 40% vorwiegend den **Grund- und Lebensbedarf** (356 Mio. Fr.). Der Bereich **Miete/Wohnen** (158 Mio. Fr.) macht 18% des Gesamtvolumens aus. 24% sind **Medizinalkosten** (214 Mio. Fr.), 4% fliesen in **Schule und Ausbildung** (33 Mio. Fr.) und 14% machen die **Sachkosten** des Sozialdepartements aus (124 Mio. Fr.).

Direkt und indirekt abhängige Arbeitsplätze

Die Konsumvolumen stellen in den entsprechenden Branchen Umsätze und damit Gewinnmöglichkeiten dar, die nicht genauer beziffert werden können. Dagegen berechneten wir aufgrund der Angaben aus der Wertschöpfungsstatistik des Bundesamts für Statistik die Zahl der direkt und indirekt von diesen Umsätzen abhängigen Arbeitsplätze.

Die Zahl der Arbeitsplätze, die vom ausgelösten Brutto-Konsumvolumen abhängen, wird auf insgesamt **7'622 Vollzeitäquivalente** geschätzt. Von diesen sind 6'499 direkt abhängige Arbeitsplätze, die in den Branchen bestehen, in welche die Konsumausgaben in einem ersten Schritt fliessen (z.B. Detailhandel). 1'123 indirekt abhängige Arbeitsplätze bestehen in den Zuliefer- und Produktionsbetrieben, in welche die Konsumausgaben in einem zweiten Schritt weitergehen. Obwohl die Produktionskette hier an sich nicht abgeschlossen ist, verfolgen wir die Multi-

plikatorwirkungen nicht über dieses zweite Glied hinaus, weil die Berechnungsgrundlagen zu unsicher werden.

Die direkt abhängigen Arbeitsplätze sind überwiegend in Stadt und Region Zürich zu verorten. Von den indirekt abhängigen Arbeitsplätzen liegt ein grösserer Teil im Ausland, weil hier Arbeitsplätze in der Herstellung betroffen sind, welche häufig nicht in der Schweiz stattfindet.

Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge

Als weiterer Bruttoeffekt wurden die **Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge** berechnet, die durch die Konsumvolumen selber (Mehrwertsteuer) oder die Erwerbseinkommen im Sozialdepartement und auf den direkt vom Konsumvolumen abhängigen Arbeitsplätze generiert werden.

Die **Steuereinnahmen** belaufen sich insgesamt auf rund **97.5 Mio. Fr.** Davon fallen rund 29 Mio. Franken in den Wohngemeinden der Beschäftigten an, 22.9 Mio. Franken bei den Kantonen und 45.6 Mio. Franken beim Bund. Der Grossteil der ausgelösten Steuerbeträge stammt von den Einkommenssteuern der auf den direkt abhängigen Arbeitsplätzen Beschäftigten und von der Mehrwertsteuer.

Die ausgelösten **Sozialversicherungsbeiträge** belaufen sich auf **124.6 Mio. Fr.** Rund 36% davon werden durch die Lohnzahlungen ans Personal des Sozialdepartements ausgelöst, fast der ganze Rest durch die Erwerbseinkommen der direkt abhängigen Arbeitsplätze.

Steuereinnahmen (in 1'000 Fr.)

Bereiche	Bund	Kanton	Gemeinde	Total
Lohnzahlungen	1'575	5'405	6'594	13'575
Verwaltungstätigkeit			149	149
Transfers			899	899
abhängige Arbeitsplätze	6'432	17'518	21'372	45'321
Mehrwertsteuer	37'595			
Gesamt	45'602	22'923	29'015	97'540

Sozialversicherungsbeiträge

Bereiche	AHV/IV	Pensionskassen	Andere	Total
Lohnzahlungen AG	6'327	11'354	2'157	19'839
Lohnzahlungen AN	6'235	6'914	2'564	15'713
Transfers	3'002			3'002
abh. Arb.plätze AG	21'110	17'700	4'195	43'006
abh. Arb.plätze AN	21'110	17'700	4'195	43'006
Gesamt	57'784	53'669	13'112	124'565

Gegenleistungen

Sozialhilfebeziehende erbrachten 2004 einerseits im Ergänzenden Arbeitsmarkt Gegenleistungen. Bringt man von den für diese Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt erreichbaren Löhnen eine Effizienzkorrektur in Abzug, so entspricht der Bruttonutzen **20.5 Mio. Franken**.

Versicherungseffekt

Bestimmt wurde auch der Wert des Versicherungseffekts, den die Bedarfsleistungen im Erwerbsalter (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge) im Sinne einer Absicherung auch für Personen haben, die derzeit keine Leistungen beziehen. Zur Bestimmung des Werts dieser obligatorischen staatlichen Versicherung wird jene Summe herangezogen, die von einem Jahr aufs andere an Personen bezahlt wird, die davor keine Bedarfsleistungen benötigten. Aus einer individuellen Perspektive hängt der Wert der Versicherung vom Einkommensniveau des Haushalts ab, weil dieses die Wahrscheinlichkeit verändert, je auf Bedarfsleistungen angewiesen zu sein. Es wurden deshalb nach Einkommensklassen differenzierte Analysen durchgeführt.

Aus der individuellen Perspektive liegt der Bruttowert der Versicherung im zweituntersten, gerade nicht mehr leistungsbeziehenden Einkommensdezil (Zehntel) für einen Einpersonenhaushalt im Erwerbsalter bei 4'516 Franken, im zweitobersten (9.) Dezil bei 130 Franken (Durchschnitt Dezile 2 bis 10: 994 Fr.). Da für die Versicherung in Form von progressiven Steuern auch ein Preis zu bezahlen ist, kippt der Nettowert für die einkommensstarken Haushalte ins Negative. Für das zweitunterste Dezil dagegen bleibt ein positiver Nettowert von 4'421 Fr. bestehen. Im Durchschnitt der Dezile 2 bis 10 beträgt der Nettowert 319 Franken.

Die **Gesamtbilanz**:

- Für **10%** der Stadtzürcher Haushalte im Erwerbsalter ist die Versicherung gegen Armut eine **Existenzsicherung**.
- Für **weitere 40%** ist die Versicherung gegen Armut **rentabel**.
- Für rund **10%** ist die Versicherung gerade **selbsttragend**.
- Die einkommensstärksten **40%** dagegen **bezahlen mehr** als sie wahrscheinlich je an Versicherungsleistungen beziehen werden.

Für die nicht leistungsbeziehenden Haushalte entsteht durch die potenzielle Absicherung insgesamt ein jährlicher Nettowert von **48 Mio. Franken**.

Überbrückungsfunktion

Der fünfte Bruttoeffekt ist kein Nutzen im volkswirtschaftlichen Sinn, sondern untersucht die Umverteilung von Nutzen zwischen der Stadt Zürich und anderen Behörden und Sozialversicherungen. Der Effekt kommt dadurch zu Stande, dass das Zürcher Sozialdepartement in vielen Bereichen Mittel vorschiesst, die eigentlich in die finanzielle Zuständigkeit anderer Behörden oder Sozialversicherungen gehören. Die Stadt erhält aber keine Zinsen auf diesen Vorschüssen und nicht immer einen Beitrag an ihre Prozesskosten für Beratung und Verwaltung, was dem Verursacherprinzip aufgrund einer Vollkostenrechnung widerspricht. Der Nutzen, der aus dieser Überbrückungsfunktion bei anderen Behörden und Sozialversicherungen anfällt, setzt sich also aus zwei Komponenten zusammen: **Zinskosten** und **ungedekte Prozesskosten**.

Für die Bestimmung dieser Kosten musste zunächst analysiert werden, wie gross der Anteil der **Rückzahlungen** an das Zürcher Sozialdepartement bei den einzelnen Leistungsarten ist. Die Rückzahlungen belaufen sich auf total **391 Mio. Franken** oder 40% der Gesamtausgaben des Sozialdepartements. An den Transfers der Sozialhilfe machen die Rückzahlungen 60% aus, an den Zusatzleistungszahlungen zu AHV/IV 51%. Die grössten Rückzahlungsanteile kommen vom Kanton (33% aller Transfers), dem Bund (8.6%) sowie Kranken- und Sozialversicherungen (9%).

Mit dem stadintern verrechneten Zinssatz (3.875%) bewertet, entstehen der Stadt durch die Zahlungsverzögerungen bei den Rückzahlungen **Zinskosten** von über **10 Mio. Franken** pro Jahr. Die **ungedekten Prozesskosten** belaufen sich auf fast **33 Mio. Franken**.

NICHT MESSBARE NUTZENDIMENSIONEN

Aus den in der Konzeptphase abgeklärten Nutzendimensionen verbleiben neun in der Analyse, die nicht gemessen werden konnten:

■ **Sozialkapital**: Der Begriff steht für Kapital, das nicht individuell besitzbar ist, sondern auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruht und aus Beziehungen besteht sowie aus allgemeinen Regeln des Umgangs, die sich auch in einem generalisierten Vertrauen spiegeln. Bedarfsleistungen stärken das Sozialkapital, weil sie Desintegrationsprozessen entgegenwirken und durch die Milderung sozialer Gegensätze das generalisierte Vertrauen stärken, das für wirtschaftliches Handeln eine wichtige Voraussetzung bildet.

■ **Flexibilität des Arbeitsmarktes**: Weil die Sozialhilfe existiert, können Firmen es sich leisten, weniger rentable und leistungsfähige, aber im Prinzip erwerbsfähige Personen nicht «durchzufüttern».

■ **Vermittlungswirkung**¹: Hier geht es um Integrationseffekte aus individueller Perspektive. Sie werden durch entsprechende Programme, aber auch durch die persönliche Beratung gestärkt. Ein weiterer Faktor sind finanzielle Anreize zur Integration in den Arbeitsmarkt.

■ **Arbeitslosenversicherungersatz**: Die Arbeitslosenversicherung spart Geld dadurch, dass sie einen Teil ihrer Arbeitslosen an die steuerfinanzierte Sozialhilfe abschieben kann und ihre finanzielle Zuständigkeit erlischt. Dies ist nicht selbstverständlich und auch nicht in allen Ländern so.

■ **A-Stadt-Effekte**: In den Städten konzentrieren sich Personen mit sozialen und materiellen Problemen wie Abhängige, Alte, Auszubildende, Alleinerziehende etc. Damit steigt die Soziallast pro Kopf. Über den Lastenausgleich wird vermutlich nur ein Teil dieses Effekts aufgewogen.

■ **Investitionen in Kinder und Jugendliche**: Der Zusammenhang zwischen Armut und Ausgrenzung im Kindes- und Jugendalter sowie prekären Lebensverhältnissen im Erwachsenenalter ist in der Literatur klar nachgewiesen. Die Politik kann korrigierend eingreifen. Dazu sind Integrationsmassnahmen (auch im Bildungssystem) mindestens so wichtig wie Bedarfsleistungen. Doch auch diese und die mit ihnen verbundene persönliche Hilfe spielen eine wesentliche Rolle.

■ **Gesundheitsökonomische Wirkungen**: Der Gesundheitszustand armer Menschen ist im Allgemeinen schlechter als jener der übrigen Bevölkerung. Dies spiegelt sich im hohen Anteil der Medizinalkosten an den Bedarfsleistungen. Diese stellen sicher, dass der Zugang zum Gesundheitswesen auch in finanziellen Notlagen gewährleistet ist. Damit werden tendenziell höhere Folgekosten in der Zukunft vermieden.

■ **Minderung Kriminalität**: Der Zusammenhang von Armut und Ausgrenzung mit kriminellem und gewalttätigem Verhalten ist statistisch erhärtet. Die präventive Wirkung der Sozialhilfe ist stärker auf integrative Leistungen als auf monetäre Transfers zurückzuführen.

■ **Standortattraktivität**: Ob Unternehmen sich an einem Ort niederlassen, hängt von den Bedingungen bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit von Firmen ab, aber auch von der Lebensqualität für potenziell Beschäftigte und die Kundschaft. Für beides spielen die sozialpolitischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Bedarfsleistungen im Erwerbsalter sind Investitionen in Gesundheit und Bildung der verfügbaren Arbeitskräfte. Sie ermöglichen eine höhere

Arbeitsmarktflexibilität und eine tiefere Kriminalität. Weniger soziale Spannungen und mehr Sicherheit im öffentlichen Raum wiederum wirken sich auch positiv auf die Lebensqualität aus.

KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER BEDARFSLEISTUNGEN

Die auf den bisherigen Ergebnissen basierende eigentliche Kosten-Nutzen-Analyse ist auf den Bereich der Bedarfsleistungen innerhalb des Zürcher Sozialdepartements eingegrenzt. Für alle auf Kosten- wie Nutzenseite betroffenen Akteurguppen wird analysiert, wie sich ihre Position in einer Situation ohne Bedarfsleistungen gegenüber der 2004 existierenden Situation mit Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich verändert. Nun existiert eine solche Vergleichssituation aber nicht einfach, sondern sie muss in einem sogenannten **Alternativkostenszenario** festgelegt werden. Der Vergleich der Situation mit und ohne Bedarfsleistungen ist die Basis der KNA. In einer Situation ohne Bedarfsleistungen wegfallende Leistungen entsprechen der Kostenseite der KNA. Die festgestellten Veränderungen bei den Bruttoeffekten in den verschiedenen Nutzendimensionen ergeben die Nutzenseite der KNA.

Wegfallende Leistungen (Kostenseite)

Gemäss dem hier entwickelten Alternativkostenszenario wird die **Sozialhilfe** bis auf die ordentliche KV-Prämienverbilligung eingestellt. **Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Alimentenbevorschussung und -inkasso** werden integral eingestellt. Von den **Zusatzleistungen zur AHV/IV** besteht ebenfalls die KV-Prämienverbilligung weiter. **Jugend- und Familienhilfe** entfallen bis auf den von Sozialversicherungen rückvergüteten Anteil, der zu drei Vierteln weiter bezahlt wird. Die Angebote des **Ergänzenden Arbeitsmarkts** werden vollständig abgebaut. Die Sozialversicherungen zahlen noch drei Viertel der heute rückvergüteten Leistungen, weil ein Viertel annahmegemäss von den Betroffenen ohne Hilfe nicht mehr geltend gemacht wird. Entsprechend dem skizzierten Leistungsabbau werden auch die **Prozesskosten** des Sozialdepartements für Beratung und Verwaltung reduziert.

In Franken und Rappen fallen ausbezahlte Leistungen in der Höhe von 614 Mio. Fr. und Prozesskosten von 100 Mio. Fr. weg, insgesamt also auf **714 Mio. Franken**. Das Budget der Stadt wird dadurch um 413 Mio. Fr. entlastet. Bedeutende Ersparnisse realisieren auch der Kanton (153 Mio. Fr.) und der Bund (89 Mio. Fr.). Der Restbetrag verteilt sich auf Sozialversicherungen, Unterstützte und Verwandte, Firmen und Heimatbehörden im Ausland.

¹ In der Kurzfassung «Das Soziale rentiert» (Edition Sozialpolitik) wird diese Wirkung als *Hilfe zur Selbsthilfe* bezeichnet.

Konsumvolumen

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen gibt es gegenüber dem Zustand heute rein ökonomisch gesehen Verlierer/innen und Gewinner/innen. Die Einsparungen stellen für die Bedarfsleistungsbeziehenden wie für die im Sozialdepartement Beschäftigten einen Verlust an Konsumvolumen dar. Auch das über die Sachkosten realisierte Konsumvolumen entfällt.

Auf der Gewinner/innen-Seite kommen die Einsparungen anderen zu Gute. Wir gehen davon aus, dass Stadt, Kanton und Bund die finanzielle Entlastung an die Steuerzahlenden weitergeben. Daraus resultiert ein Gewinn an Konsumvolumen für die Steuern zahlenden natürlichen und juristischen Personen (also Unternehmen). Bei den Sozialversicherungen und den Heimatbehörden im Ausland interpretieren wir die Einsparung analog.

Die Gesamtbilanz lässt sich erst durch das Abwägen von Minder- und Mehrkonsum ziehen. Da wir dazu Annahmen treffen müssen, stecken wir die mögliche Bandbreite durch die **zwei Szenarien «best case» und «worst case»** (jeweils aus Sicht der Leistungsbeziehenden) ab.

■ **Minderkonsum:** Zur Bestimmung des tatsächlichen Minderkonsums müssen die wegfallenden Bedarfsleistungen kompensierenden Effekten gegenübergestellt werden.

Berechnung des Minderkonsums

Minderkonsum der Leistungsbeziehenden	
-	Wegfallende Bedarfsleistungen
+	Verwandtenunterstützung und Spenden
+	Alternative Erwerbseinkommen
+	Gesparte Rückerstattungen
Minderkonsum der im Sozialdepartement Beschäftigten	
-	Anteil Lohnvolumen, der in Konsum fliesst
+	Anteil anderswo realisiertes Lohnvolumen, der in Konsum fliesst
Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten	
-	Eingesparte Sachkosten und Beiträge
=	Tatsächlicher Minderkonsum

Kommen zu den heute bereits bezahlten 15 Mio. Fr. Verwandtenunterstützung im Durchschnitt der Stadtzürcher Haushalte 100 (worst case) bzw. 400 Fr. (best case) pro Jahr zusätzlich an Spenden und Verwandtenunterstützung hinzu, so wird der Konsumausfall um 32 bis 81 Mio. Fr. reduziert. Können die 5'446 grundsätzlich arbeitsfähigen Bedarfsleistungsbeziehenden aus den 29'000 Unterstützungsfällen im informellen Sektor pro Monat durchschnittlich 500 (worst case) bis 1'000 (best case) Fr. pro Monat verdienen, realisieren sie ein konsumierbares Einkommen von 33 bis 65 Mio. Fr. Zudem ent-

fallen die Rückzahlungen der Unterstützten. Der tatsächliche Minderkonsum der Leistungsbeziehenden beläuft sich damit auf 450 bis 533 Mio. Fr.

Auf dem Arbeitsmarkt Zürich existieren in einer Situation ohne Bedarfsleistungen 572 Vollzeitstellen nicht, die heute im Sozialdepartement bestehen. Der Unterschied ist nicht ohne Folgen. Wir rechnen, dass die Hälfte der 810 auf diesen Stellen Beschäftigten ohne Verdrängungseffekte absorbierbar wären. Die andere Hälfte aber würde nur unter Verdrängung anderer eine Stelle finden. Es entstünde also Erwerbslosigkeit im Umfang von 286 Vollzeitstellen und einem Einkommensvolumen von 36.2 Mio. Fr. Die Betroffenen würden den Ausfall annahmegemäss zur Hälfte durch Arbeitslosengelder kompensieren.

Alles in allem summiert sich der **tatsächliche Minderkonsum auf 515 bis 597 Mio. Franken.**

■ **Mehrkonsum:** Was Privatpersonen und Firmen weniger an Steuern zahlen, können sie grundsätzlich mehr konsumieren. Doch auch hier existieren kompensierende Effekte.

Berechnung des Mehrkonsums

Mehrkonsum der Steuerzahlenden	
+	Steuerersparnis durch Wegfall der Bedarfsleistungen
-	Verwandtenunterstützung & Spenden
-	Erhöhung der Sparquote
-	Vermögensbildung der Firmen
-	Substitutionseffekt der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden
=	Tatsächlicher Mehrkonsum

Verwandtenunterstützung und Spenden, die wir auf der Gegenseite angerechnet haben, müssen finanziert werden. Nach Abzug der auch in einer Situation mit Bedarfsleistungen bezahlten 15 Mio. Fr., reduziert dies den Mehrkonsum um 17 bis 66 Mio. Fr.

Weil von der Steuerentlastung bei den Privatpersonen vor allem die gut Verdienenden profitieren und diese mehr Ersparnisse generieren und weniger konsumieren als Leute am Existenzminimum, sinkt der Mehrkonsum um 52 Mio. Fr. Zusätzliche individuelle Vorsorge in einer Situation, in der im Notfall keine Bedarfsleistungen zur Verfügung stehen, reduziert den Mehrkonsum um weitere 74 Mio. Fr. Auch bei den Firmen gehen wir davon aus, dass nicht alles eingesparte Geld in die Produktion oder den Konsum der InhaberInnen fliesst, sondern die Hälfte in irgendeiner Form zur Vermögens- und Reservebildung beiträgt, was den Mehrkonsum um 91 Mio. Fr. schmälert.

Zudem ist davon auszugehen, dass die von den heutigen Leistungsbeziehenden in einer Situation ohne Bedarfsleistungen **im informellen Sektor produzierten Waren und Dienstleistungen** schätzungsweise zur Hälfte bereits bestehenden Konsum ersetzen. In diesem Umfang von **16 bis 32.5 Mio. Fr.** stellen sie also keinen Mehrkonsum dar.

Insgesamt beläuft sich der **tatsächliche Mehrkonsum im Raum Zürich** (Stadt und Kanton) auf **231 bis 297 Mio. Fr.** und **ausserhalb** des Raum Zürich auf **weitere 73 Mio. Fr.**

	Minderkonsum bei Leistungsbeziehenden, Beschäftigten und Sachkosten
+	Mehrkonsum der Steuerzahlenden
=	Veränderung des Konsumvolumens

Bei der Bilanzierung von Minder- und Mehrkonsum ergibt sich bei beiden Szenarien und Analyseebenen eine **Reduktion des Konsumvolumens**, die im Raum Zürich grösser ausfällt als in der Gesamtsicht.

Reduktion der Konsumvolumen (in 1'000 Fr.)

Reduktion Konsumvolumen	Raum Zürich (Stadt+Kanton)	Gesamtsicht
Szenario «worst case»	299'908	227'033
Szenario «best case»	283'706	210'831

Auswirkung auf die Zahl der Arbeitsplätze

Durch die Minderbeschäftigung und das tiefere Konsumvolumen sinkt die Zahl der Arbeitsplätze, durch den Wegfall der Konkurrenzierung durch den Ergänzenden Arbeitsmarkt steigt sie etwas. Insgesamt verliert der **Raum Zürich 2280 bis 2404 Arbeitsplätze**. In der **Gesamtsicht**, welche die Effekte in der ganzen Schweiz und teilweise im Ausland umfasst, ist der Arbeitsplatzverlust mit **1960 bis 2102 Vollzeitstellen** etwas weniger gross, weil sich mit den Konsumvolumen auch die Arbeitsplätze zum Teil in andere Gegenden verschieben.

Mit den Arbeitsplätzen geht auch das **Nettoeinkommen** der auf diesen Stellen Beschäftigten verloren. Es beläuft sich im Raum Zürich auf total 151 bis 160 Mio. Franken, in der Gesamtsicht auf 130 bis 139 Mio. Franken.

Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge

Mit dem Konsumvolumen gehen auch die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge zurück. Der Steuerausfall liegt in der Stadt Zürich um 8.6 Mio. Fr. und für den Kanton Zürich um 6.3 Mio. Fr. Der Bund verliert bei der Mehrwert- und der direkten Bundessteuer 10 bis 11 Mio. Fr. Die Sozialversicherungsbeiträge gehen im Raum Zürich um 33 bis 35 Mio. Fr. zurück, in der Gesamtsicht um 30 Mio. Franken.

Übrige Effekte

Mit dem Ergänzenden Arbeitsmarkt fallen auch die **Gegenleistungen** im Rahmen des EAM von 20.5 Mio. Franken weg. Der Wert der Bedarfsleistungen als **Versicherung gegen Armut** von 48 Mio. Fr. entfällt in einer Situation ohne Bedarfsleistungen ebenfalls. Auch bei den **nicht messbaren Nutzendimensionen** sind negative Auswirkungen bezüglich Sozialkapital, individueller Integration (Vermittlungswirkung), Standortattraktivität, Investitionen in Kinder und Jugendliche sowie Gesundheitswirkungen zu erwarten. Bei den **gesamtwirtschaftlichen Effekten** wird die an sich positive steuerliche Entlastung durch negative Folgewirkungen einer Situation ohne Bedarfsleistungen stark beeinträchtigt, wenn nicht überkompensiert.

Kosten-Nutzen-Bilanz

In unseren Analysen spielen die Veränderung des Konsumvolumens und die davon abhängigen Arbeitsplätze eine zentrale Rolle. Um Doppelzählungen zu vermeiden, beziehen wir das Konsumvolumen selbst jedoch nicht in die Gesamttaggregation mit ein, sondern nur die dadurch ermöglichten Einkommen, Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Hinzu kommen der Wert der Bedarfsleistungen im Erwerbsalter als Versicherung gegen Armut sowie die Gegenleistungen. Nicht mitgezählt, aber trotzdem aufgeführt werden die nicht messbaren Nutzendimensionen.

Kosten-Nutzen-Bilanz für den Raum Zürich

Den im Raum Zürich aufgebrachten Kosten von 593 Mio. Fr. steht der Zusatznutzen gegenüber, den die Bedarfsleistungen über die Armutsbekämpfung hinaus für nicht Leistungsbeziehende stiften. Er beläuft sich auf 267 bis 278 Mio. Fr. Mit anderen Worten:

Pro Franken, der im Raum Zürich für Bedarfsleistungen ausgegeben wird, fliessen also zwischen 45 und 50 Rappen an die Gesamtgesellschaft zurück.

Kosten-Nutzen-Bilanz in der Gesamtsicht

In der Gesamtsicht stehen **Kosten** von **714 Mio. Fr.** einem **Zusatznutzen** von **268 bis 281 Mio. Fr.** gegenüber. Damit ist der Zusatznutzen nicht wesentlich grösser als im Raum Zürich. Dies weil in einer Situation ohne Bedarfsleistungen ein Teil der in Zürich anfallenden Konsumverluste durch Mehrkonsum in anderen Gegenden teilweise kompensiert werden. Trotzdem lässt sich auch hier festhalten:

Pro Franken, der insgesamt für die Bedarfsleistungen ausgegeben wird, fliessen auch in der Gesamtsicht fast 40 Rappen an die Gesamtgesellschaft zurück.

Sowohl bei der Bilanz für den Raum Zürich als auch in der Gesamtsicht sind die **nicht messbaren Nutzendimensionen** noch nicht berücksichtigt, die in der Literatur allgemein als sehr beachtlich eingeschätzt werden. Sie bestehen vor allem in einer erhöhten Standortattraktivität, den ermöglichten Investitionen in Kinder und Jugendliche, den Gesundheitswirkungen, der unter den Begriff Vermittlungswirkung gefasste Integrationsförderung oder Verhinderung der Desintegration der einzelnen Leistungsbeziehungen und in dem Mass, als Bedarfsleistungen auch das Reissen sozialer Netze verhindern und das generalisierte Vertrauen fördern, im nicht individuell besitzbaren Sozialkapital.

Kosten-Nutzen-Bilanz aus Sicht der verschiedenen Behörden und Sozialversicherungen

Die Stadt Zürich trägt einen grossen Teil der Kosten für die Bedarfsleistungen selber. Der Nutzen der Bedarfsleistungen fällt aber längst nicht allein in der Stadt an. Bei der Bilanzierung aus der Sicht der anderen beteiligten Behörden ist mit zu berücksichtigen, dass die Bedarfsleistungen eine Überbrückungsfunktion haben, die ihnen zu Gute kommt, obwohl die reine Kostenverschiebung keinen volkswirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiftet.

Da viele Nutzendimensionen nicht zwischen Stadt und **Kanton Zürich** aufteilbar sind, haben wir sie zum Raum Zürich zusammengefasst. Hier bleibt nur nachzutragen, dass die Stadt für den Kanton die genannten Überbrückungsleistungen von rund 26 Mio. Franken übernimmt. Der **Bund** erhält von den 88.8 Mio. Franken, die er an die Bedarfsleistungen zahlt, 14.1 bis 14.9 Mio. Franken via Steuereinnahmen und durch Überbrückungsleistungen der Stadt Zürich wieder zurück.

Überaus günstig ist die Kosten-Nutzen-Bilanz für die **Sozialversicherungen**: Sie erstatten 11.2 Mio. Franken für vorgeschossene Leistungen ans Sozialdepartement zurück. Allein die Überbrückungskosten, die an der Stadt hängen bleiben, machen jedoch bereits 9.6 Mio. Franken aus. Zudem entlasten die Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich die ALV um 18.1 Mio. Franken und sie ermöglichen erst noch zusätzliche Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen von rund 30 Mio. Franken. Dieses Zusammenspiel von Bedarfsleistungen und Sozialversicherungen darf bei einer Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Sozialausgaben im weiteren Sinn nicht vergessen gehen.

A UNTERSUCHUNGSANLAGE UND FRAGESTELLUNGEN

1 Ausgangslage und Fragestellung

Das Sozialdepartement ist für die nachhaltige Integration aller Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich zuständig. Seit den 1990er Jahren ist mit der schwierigeren wirtschaftlichen Lage der Sozialaufwand der Stadt Zürich stark angestiegen. Er lag 2004 nahe der Milliardengrenze. In der politischen Diskussion standen bislang die Kostenfolgen dieser Entwicklung im Zentrum. Das Sozialdepartement beabsichtigt, mit der vorliegenden Kosten-Nutzen-Analyse vermehrt auch auf den gesellschaftlichen Nutzen von Bedarfsleistungen und die Folgen von Einsparungen untersuchen zu lassen. Zwar existieren Publikationen zum Nutzen in einzelnen Bereichen (Langzeitarbeitslosigkeit, Asylbereich), eine umfassende Darstellung auf ökonomischer Basis fehlt jedoch. Es interessieren folgende Fragestellungen:

- Wer profitiert neben den direkt betroffenen Sozialhilfebeziehenden auch noch von den Transferleistungen der Sozialhilfe (Wohnungsvermieter, Lebensmittelläden, Arzt- und Zahnarztpraxen, Alters- und Pflegeheime etc.)?
- Wo wird das Geld ausgegeben?
- Was würde passieren, wenn das Sozialdepartement die Transferleistungen nicht auszahlen würde?

Dieser Gesamtbericht basiert auf den fünf Teilberichten «Konsumeffekte», «Steuern und Sozialversicherungen», «Gegenleistungen», «Versicherungseffekt» und «Überbrückungsfunktion», in denen die technischen Details der Berechnungen ausführlicher dargestellt sind.

2 Nutzen von Sozialausgaben aus ökonomischer Sicht und die Methode der Kosten-Nutzen-Analyse

Im Bereich von Sozialausgaben sind in der Literatur sehr wenig Kosten-Nutzen-Ansätze zu finden. Ausnahmen existieren im Bereich familienergänzender Kinderbetreuung (vgl. z.B. Müller Kucera/Bauer 2000) sowie bei Programmen zur Förderung der beruflichen Integration (z.B. Bröker/Schönig 2004, Bertelsmann Stiftung 2003, Trube 1995 und 1997). Wichtigste Messgrösse für den Nutzen ist in beiden Bereichen die vermehrte Arbeitsmarktintegration, die zu eigenem Einkommen, höherem Steueraufkommen etc. führt. Diese Messgrösse fällt bei vielen anderen Sozialausgaben an Bezüger/innen, die nicht arbeitsfähig sind, weg. In Evaluationen von Arbeitsintegrationsprojekten wird zudem oft mit Kontrollgruppen gearbeitet: Eine bestimmte Anzahl von Personen, die an einem Förderprogramm teilnehmen, werden der gleichen Zahl von Personen gegenüber gestellt, die «nur» Transferleistungen beziehen. Ein solches Vorgehen ist hier ebenfalls nicht gangbar, weil die Transferleistungen (Sozialhilfegelder) in die Analyse einbezogen werden sollen. Bröker/Schönig (2004, 421) reden von einem «systemimmanenten Grundkonflikt», dass die Kostenseite der Sozialausgaben genau bezifferbar ist, die «nützlichen Rückwirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, etwa gesellschaftliche Stabilisierungs- und Integrationsfunktionen, hingegen oft nur grob beziffert sowie wenig systematisch und klar zugeordnet werden können».

Ein Analysekonzept, das quantitativ messbare Dimensionen aufweist, ist also zunächst zu entwickeln. Es soll den Debatten Rechnung tragen, die in der ökonomischen Literatur zu Sozialausgaben geführt werden. Diese werden im Folgenden deshalb kurz skizziert (Abschnitt 2.1). Anschliessend wird das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse eingeführt und auch präzisiert, was sich damit betrachten lässt und was nicht (Abschnitt 2.2).

2.1 Ökonomische Debatten um Sozialausgaben

Ein immer noch einflussreicher Teil der Ökonomik geht davon aus, dass Sozialausgaben die Gleichheit in einer Gesellschaft erhöhen, aber die gesamtwirtschaftliche Effizienz und mithin das potenziell erreichbare Wohlstandsniveau beeinträchtigen. Ein Beispiel für dieses Denken ist das berühmte Werk von Arthur Okun «Equality and Efficiency: The Big Tradeoff» (1975). Okun macht dafür vier Gründe verantwortlich: 1. die Verwaltungskosten der Umverteilung, 2. die Veränderung der Arbeitsanreize, 3. die Veränderungen von Spar- und Investitionsverhalten und 4. Haltungsveränderung (z.B. Eigenverantwortung).

Neuere wohlfahrtsökonomische Ansätze teilen die Idee dieses Tradeoffs nicht. So zeigt zum Beispiel Nicholas Barr (2001), dass eine effiziente soziale Absicherung ein staatliches Engagement aus zwei Gründen bedingt: 1. Die Versicherungsmärkte versagen bei wichtigen sozialen Risiken (z.B. Armut, Arbeitslosigkeit, Stipendien, ökonomisch ungünstige Familiensituation). Der Grund liegt in der unvollständigen und asymmetrischen Information: Einerseits ist bei diesen Risiken schwer abzuschätzen, was in Zukunft geschehen wird. Sie sind unberechenbar. Andererseits wissen die Kund/innen der Versicherungen viel besser über ihre Risiken Bescheid als die Versicherungen.² 2. Trittbrettfahrerverhalten verhindert, dass der Nutzen intersubjektiv optimiert wird. In der Annahme, dass andere das Problem lösen werden, wird sich immer ein Teil der «Reichen» drücken, ihr Geld an «Arme» weiterzugeben. Das gesamtgesellschaftlich maximal mögliche Wohlfahrtsniveau wird deshalb nicht erreicht.³

² Vor allem Kund/innen mit hohen Risiken werden versuchen sich abzusichern (adverse selection). Die Versicherung hat Schwierigkeiten bzw. hohe Kosten, wenn sie Informationen, die sie von ihren Kund/innen erhält, im Detail zu überprüfen will, was strategisches Verhalten und Missbrauch (moral hazard) begünstigt.

³ Der letzte Teil eines hohen Einkommens, kann für einen Reichen viel geringeren subjektiven Nutzen stiften als es die gleiche Summe für einen Armen tun würde. Ein Transfer wäre hier wohlfahrtssteigernd. Tatsächlich kommt es in der Realität zu freiwilligen

Eine **effiziente soziale Absicherung bedingt also, dass der Staat sich engagiert**. Dabei muss kein Tradeoff zwischen Effizienz und Egalität bestehen. Der **Wohlfahrtsstaat** ist also nicht nur unter Verteilungsgesichtspunkten zu rechtfertigen, sondern auch **aus Gründen der volkswirtschaftlichen Effizienz**. Die Effizienz der Sozialausgaben bleibt aber auch dann ein Thema: Zur näheren Untersuchung unterteilt Barr Effizienz in drei Bereiche: **Makroeffizienz** (volkswirtschaftlich), **Mikroeffizienz** (optimale Ausgestaltung und Mischung von Massnahmen) sowie **Anreizwirkungen** (Minimierung unerwünschter Effekte auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, Beschäftigung und Sparverhalten). Er weiss, dass dies noch keine Anleitung ist, wie die Effizienz konkret zu messen wäre: «Assessing the efficiency and redistributive impact of the welfare state is a vast undertaking which raises both methodological and measurement problems.» (Barr 2001, 178) Barr betont zudem, dass nicht nur die unmittelbaren Kosten und Nutzenwirkungen einzubeziehen seien, sondern langfristige Kriterien wie das Vermeiden zukünftiger Armut.

Zwar besteht laut Atkinson (1987) Einigkeit, dass aufgrund hoher Sozialausgaben hohe Steuern das Wachstum behindern können. Aber es besteht keine Einigkeit darüber, ab welchem Punkt dies passiert:

- Im Ländervergleich ist das langfristige Wachstum in Staaten mit höheren Sozialausgaben nicht kleiner als in solchen mit tieferen Niveaus von Sozialleistungen (vgl. auch Lindert 2004).

- Andere Budgetposten im Staatshaushalt haben denselben Effekt.

- Die Huhn-und-Ei-Frage ist ungelöst: Sind die Sozialausgaben hoch, weil das Wirtschaftswachstum tief ist oder umgekehrt?

- Und möglicherweise bestimmen ganz andere Faktoren das Wirtschaftswachstum.

Nobelpreisträger Solow (1994) schlägt in seiner Wachstumstheorie deshalb vor, auf einen Einbezug solcher unsicherer Zusammenhänge ganz zu verzichten. Auch wirtschaftsfreundliche Organisationen wie die Weltbank oder die OECD teilen heute die Meinung, dass eine staatliche soziale Absicherung nicht nur unter Verteilungsgesichtspunkten zu rechtfertigen ist, sondern auch aus Gründen der volkswirtschaftlichen Effizienz. Zum Beispiel, weil eine Volkswirtschaft mit sozialer Absicherung fähiger wird, Schocks und Phasen struktureller Anpassung (im Rahmen der Globalisierung) durchzustehen. Sogar wenn das Gleichheitsargument nicht zählen sollte, so gibt es also Effizienzgründe, die Sozialhilfe nicht abzuschaffen: soziale Unruhe, Kriminalität, Kinder als zukünftig benötigte Arbeitskräfte, Erhöhung der Gesundheitskosten und Sinken der Erwerbskapazität bei schlechter Ernährung und die eingeschränkte Bildungskapazität bei Kindern. Die genannten Nutzendimensionen sind jedoch allesamt nicht sehr einfach messbar.

2.2 Das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse

Eine Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) (z.B. Brent 1996) ist ein sozioökonomisches Evaluationsverfahren und bietet den methodischen Rahmen zur Beantwortung der Frage nach der Rentabilität von Ausgaben der öffentlichen Hand. Das Ziel ist, Inputs (Kosten) und Outputs (Nutzen) in Geldeinheiten zu messen und zu bilanzieren. Doch Kosten wie Nutzen können direkt, indirekt oder intangibel, d.h. nicht messbar, sein. Der Nutzen kann auch aus verhinderten Kosten bestehen (vgl. **Tabelle 1**). Es stellen sich in einer Kosten-Nutzen-Analyse also immer Messprobleme.

Wohlfahrtsausgaben, doch sie bleiben unter dem optimalen Niveau. Genau aus diesem Grund werden gewisse Grundversicherungen (AHV, Krankenkasse) vom Staat als obligatorisch erklärt.

Tabelle 1: Kosten- und Nutzenarten

	Kosten	Nutzen
direkt	z.B. staatliche Ausgaben	z.B. Gegenleistungen in Form von Arbeit
indirekt	z.B. Belastung der Volkswirtschaft	z.B. von ermöglichtem Konsum abhängige Arbeitsplätze
intangibel	z.B. Angst, soziale Isolation, Familienprobleme	z.B. soziale Kontakte

Darstellung BASS

Die **Untersuchungseinheit** einer KNA ist üblicherweise **ein Jahr**, vorliegend das Jahr 2004. Das weitere Vorgehen lässt sich wie folgt charakterisieren: Zunächst geht es darum, zu identifizieren, wer aus volkswirtschaftlicher Sicht von der untersuchten Massnahme betroffen ist. Die identifizierten Akteurguppen stehen für die verschiedenen **Ebenen, auf denen Kosten und Nutzen anfallen**. Hier sind dies:

- Steuerzahlende (in der Stadt Zürich);
- Firmen;
- Leistungsbeziehende;
- ihr Verwandten- und Freundeskreis;
- andere Behörden (Bund, Kanton, Gemeinden) und Sozialversicherungen.

Aufgrund einer **Literaturanalyse** werden danach Nutzendimensionen identifiziert, Daten gesucht, auf die sich Messungen stützen können, desgleichen Modellierungen von Zusammenhängen und Untersuchungsdesigns. Die Literaturanalyse dient auch der Abstützung späterer Annahmen und der externen Validierung durch Vergleich.

Schliesslich werden die eigenen **Simulationsrechnungen** aufgebaut. Das Grundprinzip dabei ist zu fragen: Was würde ein Wegfall der Leistung für die Akteurguppen bewirken? Es geht also um den Vergleich einer Situation „mit“ und „ohne“ die betreffende Leistung. Die Situation „ohne“ existiert nicht immer real (z.B. in Form einer Kontrollgruppe). Dann wird sie in einem sogenannten **Alternativkostenszenario** (zu dem sich Varianten rechnen lassen) künstlich aufgebaut. Kosten-Nutzen-Analysen sind selten im strengen Sinne exakt. Limitierte Daten und zeitliche Ressourcen zwingen zu Vereinfachungen, zum Beispiel zu Hochrechnungen aufgrund von Erfahrungswerten oder möglichst gut abgestützten Annahmen. Zudem wird eine KNA immer gewisse real bestehende Multiplikatoren- und Verhaltenseffekte ausser Acht lassen, weil sich darüber nur spekulieren lässt. Es ist also immer zu hinterfragen, welche Aussagen aufgrund welcher Abgrenzungsentscheide möglich sind.

Eine KNA erfolgt grundsätzlich aus einer **volkswirtschaftlichen Perspektive**. Sie ist nicht auf eine sektoruelle Sicht (z.B. die Perspektive des Sozialdepartements) angelegt, sondern will eine Gesamtschau bieten (Perspektive der Volkswirtschaft).

Gerade diese volkswirtschaftliche Perspektive ist beim vorliegenden Thema eine Herausforderung. Die ökonomische Sicht ist im Einzelfall nämlich «**verteilungsblind**»⁴: Armutsbekämpfung per se (Helfen, Gerechtigkeit, Linderung von Not) ist für sie noch kein Nutzen. Sie fragt vielmehr: Was bringt das der Volkswirtschaft als Ganzes und wie stark belastet sie das? Verteilungsaspekte werden nur auf der aggregierten Ebene zwischen den identifizierten Akteurguppen betrachtet. Dabei ist die Frage zentral, welche Kosten und Nutzen für die einzelnen Akteurguppen anfallen. In der Gesamtsicht könnten wir also immer nur den «**Zusatznutzen**» der Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich messen: Was haben die genannten

⁴ Diese Aussage bezieht sich auf das dominante Theorem des Pareto-Optimums. Es besagt, dass die wirtschaftliche Wohlfahrt nicht steigt, wenn ein Millionär einem Bettler einen Franken gibt, weil der eine gleich viel verliert wie der andere gewinnt. Die moderne Wohlfahrtsökonomik dagegen berücksichtigt, dass der Arme einen grösseren Nutzen von diesem Franken hat als der Reiche.

Akteurgruppen ausser der reinen Umverteilung noch davon, dass es die Sozialausgaben gibt, gegenüber einem Zustand ohne die entsprechenden Leistungen?

Wir werden dies tun, ohne damit den primären Nutzen der Bedarfsleistungen als Armutsbekämpfung in Frage zu stellen. Vielmehr geht es darum zu zeigen, dass Bedarfsleistungen daneben noch weitere Nutzenwirkungen haben, die nicht nur den Leistungsempfänger/innen zu Gute kommen, sondern allen.

Ein konkretes Messverfahren für die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanz von Sozialausgaben schlägt Rebecca Blank vor, wenn auch auf stark aggregiertem Niveau. Blank geht davon aus, dass Bedarfsleistungen dann nicht zu gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen führen, wenn die Transfers so ausgestaltet sind, dass der wie erwähnt von Okun (1975) eingeführte «leaky bucket»-Effekt minimiert wird. Blank teilt die Bevölkerung in zwei Gruppen: SteuerzahlerInnen und Transferbeziehende. Das Gesamteinkommen ist gleich dem verfügbaren Einkommen beider Gruppen. Werden Transfers eingeführt, ist das *Einkommen der «taxpayers»* gleich ihrem früheren Einkommen minus den benötigten Steuern minus dem Verlust, der auf ein reduziertes Arbeitsangebot von ihrer Seite zurückzuführen ist, plus ihr Gewinn, der z.B. in einer Reduktion der Kriminalität bestehen kann. Das *Einkommen der Transferbeziehenden* verändert sich ebenfalls: Sie erhalten den Transfer in der Höhe der entsprechenden Steuerausgabe minus den Verwaltungskosten, minus dem Verlust, der auf ihr reduziertes **Arbeitsangebot** zurückzuführen ist. Die *Messung der Effizienz* ist nun einfach: In welcher der zwei Situationen ist das Gesamteinkommen beider Gruppen grösser? Ineffizienz entsteht, wenn die Arbeitsangebotseffekte⁵ und die Verwaltungskosten zusammen grösser sind als der Nutzen, den die SteuerzahlerInnen vom Transfer haben. Ist dieser Nutzen klein, dann kommt es schnell zu Ineffizienz. Nur wenn die Verhaltensänderungen gleich Null und die Kosten minim sind, kann die Sache anders aussehen. Dann sind die Transfers volkswirtschaftlich praktisch kostenlos und ändern nur an der Verteilung etwas. Also muss bei der Ausgestaltung darauf geachtet werden, dass der Rückgang des Arbeitsangebots und die Verwaltungskosten minimiert werden.

In einem *zweiten Schritt* führt Blank Veränderungen des Investitionsverhaltens in ihr Modell ein. Die Quintessenz: Wenn der Transfer bei den Leistungsbeziehenden als Investition funktioniert, kann die Nutzenwirkung des Transfers seine Kosten längerfristig übertreffen. Insgesamt gibt es in Blanks Augen mindestens drei Situationen, in denen der klassische «Tradeoff» klein ist: 1. Wenn der Transfer an Bevölkerungsgruppen geht, die ihr Arbeitsverhalten nicht verändern können (wie Kinder, Kranke, Alte). 2. Wenn die Transfers mit Arbeitsanforderungen kombiniert sind. 3. Wenn die Transfers den BezügerInnen Zugang verschaffen zu bestimmten Gütern, die längerfristige Investitionen darstellen.

Für die hier vorgeschlagene Analyse ist ein wichtiger Schluss daraus, dass der «reine» Transfer, soweit er nur eine Umverteilung darstellt, die Kosten-Nutzen-Bilanz aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht tangiert. Doch so interessant und einleuchtend die Überlegungen von Blank sind, so wenig ist es möglich, das (auch noch nicht operationalisierte) Analysekonzept für unsere Arbeit zu übernehmen. Das Hauptproblem ist, dass die in Blanks Vorgehen entscheidenden Variablen «Gewinn der Steuerzahlenden» (Standortattraktivität, Zahlungsmoral, Reduktion der Kriminalität) sowie das Arbeitsangebot und die Auswirkungen auf das Spar- und Investitionsverhalten auf beiden Seiten, nicht bezifferbar sind, wie dies die Literaturrecherchen im Rahmen der Detailkonzepterarbeitung deutlich gemacht haben. Denn die erwähnten Verhaltensänderungen sind nicht direkt messbar. Nicht ihre Existenz, aber ihr Ausmass und teilweise sogar die Richtung der Veränderung⁶ sind im Gegenteil auch innerhalb der Ökonomie heiss umstritten.

⁵ Blank geht davon aus, dass die Veränderung des Arbeitsangebots wie auch des Investitionsverhaltens auf Seiten der SteuerzahlerInnen vernachlässigbar klein ist.

⁶ So wird etwa im Zusammenhang mit dem Investitionsverhalten sowohl argumentiert, dass die Leute risikofreudiger sind und mehr investieren, wenn eine soziale Absicherung besteht, wie auch das Gegenteil.

3 Aufbau der Kosten-Nutzen-Analyse

Das vorliegende Forschungsprojekt hat, wie oben skizziert, weitgehend Pilotcharakter. Und es ist mit vielen Schwierigkeiten konfrontiert. Zwei besonders wichtige erscheinen uns einerseits, dass Armutsbekämpfung in einer rein ökonomischen Sicht keinen Wert an sich darstellt, andererseits, dass die Existenz von Bedarfsleistungen in einem dynamischen Zusammenhang Verhaltensänderungen zur Folge hat, die sich nicht direkt messen lassen und deren Stärke und Richtung in der Ökonomie auch sehr umstritten sind.

Die durchgeführten Analysen sind im Folgenden kurz geschildert (Abschnitt 3.1). Sodann ist aufgeführt, welche Nutzendimensionen wir identifizieren und welche davon wir auch messen können (Abschnitt 3.2) und es wird präzisiert, welche Leistungsbereiche des Sozialdepartements wir in die Analyse einbeziehen (Abschnitt 3.3).

3.1 Zwei Analysen

In der oben geschilderten schwierigen Ausgangssituation haben wir uns entschieden, zwei Analysen durchzuführen:

Bruttoeffekte und gesamtwirtschaftliche Grössenordnung

Wir messen erstens einmal nur die **gesamtwirtschaftliche Grössenordnung** der Leistungen des Zürcher Sozialdepartements. Dies tun wir aufgrund von Nutzendimensionen, die bei Bedarfsleistungen bestehen. Das Sozialdepartement hat insgesamt einen breiteren Leistungskatalog, der auch Kindertagesstätten, Berufsberatung, Vormundschaftsbehörde, Soziokultur etc. umfasst. Diesen nicht bedarfsleistungsbezogenen Bereichen werden wir insofern nicht wirklich gerecht, als sie andere Nutzendimensionen aufweisen, die zum Beispiel im Bereich der Kindertagesstätten auch schon gemessen wurden (vgl. Müller/Bauer 2000).

Die Analyse erfolgt hier noch nicht in einer Kosten-Nutzen-Perspektive, sondern es wird erst das Ausmass der 2004 bestehenden Leistungen in den verschiedenen Nutzendimensionen dargestellt. Wir tun dies ohne bereits zu fragen, wer die Kosten trägt (nicht nur die Stadt selbst), und ohne zu untersuchen, wie die Kosten-Nutzen-Bilanz für die Nicht-Leistungsbeziehenden gegenüber einer Situation ohne Leistungen des Sozialdepartements aussieht.

Dieses Vorgehen hat zum Ziel, vorerst einmal nur zu dokumentieren, was alles in den untersuchten Nutzendimensionen in welchem Ausmass mit den heutigen Leistungen des Sozialdepartements zusammenhängt.

Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen

Wir unterziehen zweitens den Bereich der Bedarfsleistungen innerhalb des Sozialdepartements einer eigentlichen Kosten-Nutzen-Analyse (KNA). Dabei geht es darum aufzuzeigen, dass den Bedarfsleistungen nicht nur der Nutzen der Armutsbekämpfung gegenübersteht, sondern dass es weitere Nutzendimensionen gibt, von denen auch andere profitieren. Nur dieses zweite Element wird in der vorliegenden Analyse untersucht. Aus dieser Sicht ist es kein negatives Ergebnis, wenn einem Franken Bedarfsleistungen kein ganzer Franken an gesamtgesellschaftlichem Nutzen gegenübersteht. Schliesslich dienen die Bedarfsleistungen in erster Linie der Armutsbekämpfung, und niemand kann erwarten, dass dieses Ziel gratis zu erreichen ist.

Die Kosten-Nutzen-Analyse vergleicht die Nutzenwirkungen des heutigen Bedarfsleistungssystems mit einer Situation ohne diese Leistungen, die in einem **Alternativkostenszenario** festgelegt wird.

3.2 Nutzendimensionen

In beiden Analysen untersuchen wir grundsätzlich die selben Nutzendimensionen. In der Literaturanalyse, die dem Aufbau unseres Kosten-Nutzen-Systems vorausging, wurde die Messbarkeit von 14 **Nutzendimensionen von Bedarfsleistungen** näher abgeklärt, von denen schliesslich aufgrund von Messproblemen, aber auch aufgrund der Aufwändigkeit der Messverfahren und der möglichen Genauigkeit der Resultate schliesslich nur 5 effektiv in die Simulationsrechnungen aufgenommen werden konnten (vgl.

Tabelle 2). Über die neun nicht aufgenommenen - gesundheitsökonomische Wirkungen, Investitionen in Kinder und Jugendliche, Standortattraktivität, ermöglichte Flexibilität des Arbeitsmarktes, Sozialkapital, Minderung Kriminalität, A-Stadt-Effekte, ALV-Ersatz, Vermittlungswirkung – lassen sich trotzdem qualitative Aussagen machen. Sie werden in Berichtsteil C dargestellt.

Des weiteren bestehen die von Rebecca Blank erwähnten nicht direkt messbaren Kosten-Nutzen-Dimensionen von **Verhaltensänderungen** im Bereich des Arbeitsangebots sowie des Spar- und Investitionsverhaltens sowie der mögliche Investitionscharakter von Bedarfsleistungen. Wie auszuführen sein wird, wird diesen Dimensionen vor allem bei den konkreten Annahmen, was in einer Situation ohne Bedarfsleistungen des Sozialdepartements anders wäre, so weit als möglich Rechnung getragen.

Tabelle 2: Gemessener Nutzen

Nutzendimension	Konsumeffekt	Steuereinnahmen & Sozialversicherungsbeiträge	Gegenleistungen	Versicherungseffekt	Überbrückung
Gemessene Indikatoren	<ul style="list-style-type: none"> ■ Konsumvolumen ■ Arbeitsplätze 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einkommenssteuer ■ Sozialversicherungsbeiträge ■ Mehrwertsteuer 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gegenleistungen im Ergänzenden Arbeitsmarkt ■ Gegenleistungen durch Betreuungs- und Pflegeaufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Individueller Wert der Versicherung ■ Gesamtwert der Versicherung ■ Prozentsatz der Bevölkerung, für den die Versicherung gegen Armut rentiert 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ungedeckte Verwaltungskosten ■ Zinskosten

Darstellung BASS

Vorerst nun aber zu den Nutzendimensionen, für die wir Messungen vorlegen:

■ **Konsumeffekt:** Die Stabilisierung des Konsums wird in der Literatur als eine der wichtigen Funktionen von Bedarfsleistungen gesehen. Wir untersuchen die Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich deshalb als möglichen Konsummotor von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Mit dem durch die Leistungen ermöglichten Konsum sind diverse messbare Vorteile verbunden: Erstens generieren die **Konsumvolumen** für die Firmen Umsatz und damit Gewinnpotenzial. Zweitens sichern sie dadurch auch **Arbeitsplätze** und Verdienst.

■ **Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge:** Auf dem durch die Konsumvolumen ermöglichten Umsatz wie auf den Erwerbseinkommen werden **Einkommens- und Mehrwertsteuern** erhoben, die dem Staat zufließen. Die Erwerbseinkommen ermöglichen den Beschäftigten auch, sich durch die damit verbundenen **Sozialversicherungsbeiträge** besser abzusichern.

■ **Gegenleistungen:** Im Chancenmodell der Sozialhilfe erhalten die Unterstützten nicht nur Transfers, sondern sie erbringen – wenn immer möglich – auch Gegenleistungen, die höchstens mit einem Anreizbetrag abgegolten werden, nicht aber zu ihrem vollen Wert. Daraus resultiert für die Stadt ein positiver Saldo. Die Gegenleistungen werden im **Ergänzenden Arbeitsmarkt** erbracht, aber auch von Personen, die wegen der Übernahme arbeitsintensiver **Betreuungs- und Pflegeaufgaben** von der Teilnahme im Ergänzenden Arbeitsmarkt befreit sind.

■ **Versicherungseffekt:** Von Nicholas Barr (2001) übernehmen wir die Idee, Bedarfsleistungen als Versicherung gegen Armut im Erwerbsalter zu interpretieren, die auch für Personen einen Wert hat, die derzeit keine Leistungen beziehen, weil sie selber einmal in die Situation kommen könnten, solche Hilfe zu benötigen. Der Versicherungseffekt lässt sich ausdrücken als **individueller Wert der Versicherung**, der je nach der Wahrscheinlichkeit variiert, ob eine Person selber einmal Bedarfsleistungen benötigen könnte. Die individuellen Werte lassen sich zu einem **Gesamtwert der Versicherung** aggregieren. Ein weiteres Mass ist der **Prozentsatz** der Bevölkerung, **für den die Versicherung gegen Armut rentiert**.

■ **Überbrückungsfunktion:** Das Zürcher Sozialdepartement schiesst in vielen Bereichen Mittel vor, die eigentlich in die finanzielle Zuständigkeit anderer Behörden oder Sozialversicherungen gehören. Es erhält von diesen Rückerstattungen, aber keine Zinsen auf den Vorschüssen und überwiegend auch keinen Beitrag an die für die Erbringung der Leistungen notwendigen Prozesskosten, was für alle Rückerstattungspflichtigen einen Nutzen darstellt. Gemessen wird dieser Nutzen einerseits anhand der **Zinskosten**, die theoretisch anfallen würden. Andererseits bestimmen wir im Sinne einer Vollkostenrechnung, welcher Anteil der Prozesskosten im Sozialdepartement Transfers zuzuordnen ist, die in die finanzielle Zuständigkeit anderer fallen, und interpretieren diese als **ungedekte Verwaltungskosten**. Die Überbrückungsfunktion misst keinen Nutzen im volkswirtschaftlichen Sinn, sondern Nutzenverschiebungen zwischen verschiedenen Kostenträgern.

3.3 Einbezogene Leistungsbereiche

In welchen Leistungsbereichen und Kostenkategorien des Sozialdepartements welche Nutzendimensionen anfallen, zeigt Tabelle 3 im Überblick. Die jeweils gleich gefärbten Zeilen beinhalten Leistungsbereiche der selben Verwaltungseinheit (Stand 2004).

Tabelle 3: Messbarer Nutzen der einzelnen Leistungsbereiche im Sozialdepartement

Leistungen	Konsumeffekte	Steuern + Sozialversicherung	Gegenleistungen	Versicherungseffekt	Überbrückungsfunktion
Sozialhilfe	X	X	X	X	X
Kleinkinderbetreuungsbeiträge	X	X		X	X
Alimentenbevorschussung/-vermittlung	X	X		X	X
Jugend- und Familienhilfe	X	X			X
Zusatzleistungen AHV/IV	X	X			X
Berufsberatung (inkl. städt. Stipendien)					X
Drogenhilfe					X
Wohn- und Obdachlosenhilfe					X
Ergänzender Arbeitsmarkt			X		
Prozesskosten Departement	X	X			X

Darstellung BASS

Die Analyse erfolgt grundsätzlich auf der Basis einer **Vollkostenrechnung**. Deshalb werden, wie in der letzten Zeile ersichtlich, die Prozesskosten (v.a. Beratung und Verwaltung) auf der Kosten- wie auf der Nutzenseite ebenfalls in die Berechnungen mit einbezogen.

Dabei grenzen wir den Untersuchungsgegenstand wie folgt ab:

Bruttoeffekte

Wir führen *zwei Gesamtanalysen* für das ganze Sozialdepartement durch und *zwei Partialanalysen* für Teile davon, weil die gemessenen Effekte sich nicht auf das ganze Departement beziehen.

■ Gesamtanalysen:

1. Für das *gesamte Sozialdepartement* bestimmen wir, welche **Konsumvolumen** durch die eingesetzten Mittel ausgelöst werden. Von diesen Konsumvolumen hängen einerseits direkt und indirekt **Arbeitsplätze** ab, deren Zahl ebenfalls berechnet wurde. Mit den Zahlungen und Konsumvolumen sind andererseits aber auch **Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge** verbunden, die sich ebenfalls bestimmen lassen.
2. Für das *gesamte Sozialdepartement* bestimmen wir, welche **Überbrückungsfunktionen** es zu Gunsten anderer Behörden und Sozialversicherungen erbringt. Hier können einerseits die **Zinskosten** berechnet werden, welche die Stadt im Zusammenhang mit der Erbringung der Überbrückungsleistung theoretisch übernimmt. Andererseits bestehen bezifferbare **ungedeckte Verwaltungskosten**, welche die Stadt übernimmt, indem sie die Prozesskosten zahlt, die für die Auszahlung von Transfers anfallen, die in die finanzielle Hoheit anderer gehören.

■ Partialanalysen:

3. Die *Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste* (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge) lassen sich **als Versicherung gegen Armut im Erwerbsalter** interpretieren, die einen Bruttonutzen aufweist auch für Personen, die selber (derzeit) keine Leistungen beziehen.
4. Im *Ergänzenden Arbeitsmarkt* werden **Gegenleistungen** erarbeitet, deren Wert weit über den Anreizzahlungen liegt, die dafür bezahlt werden.

Kosten-Nutzen-Analyse

Die Kosten-Nutzen-Analyse beschränkt sich darauf, die Kosten und Nutzen der heutigen Situation (Basisjahr 2004) den Kosten und Nutzen einer Situation ohne Bedarfsleistungen gegenüber zu stellen. Diese wegfallenden Leistungen umfassen:

- Sozialhilfe
- Alimentenbevorschussung
- Kleinkinderbetreuungsbeiträge
- Jugend- und Familienhilfe (als Bedarfsleistung interpretierbar, da die Kosten nur übernommen werden, wenn die Eltern sie nicht zahlen können)
- Zusatzleistungen zur AHV/IV
- Ergänzender Arbeitsmarkt für Sozialhilfebeziehende.

Von den in Tabelle 3 aufgeführten Bereichen bleiben Berufsberatung, Drogenhilfe sowie Wohn- und Obdachlosenhilfe bestehen und werden nicht weiter analysiert. Auch andere Bereiche, in denen – ausser bei den Prozesskosten – keine der von uns gemessenen Nutzendimensionen bestehen und die deshalb in Tabelle 3 gar nicht auftauchen (wie Kindertagesstätten, Vormundschaftsbehörde oder Soziokultur) fallen ausser Betracht. Die Prozesskosten des Sozialdepartements werden nicht mehr integral betrachtet, sondern nur jener Teil davon, der mit der Erbringung der wegfallenden Leistungen in Zusammenhang steht.

B MESSBARE BRUTTOEFFEKTE UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE GRÖSSENORDNUNG

Diese Analyse dokumentiert allein die wirtschaftliche Bedeutung der Leistungen des Sozialdepartements in der Stadt Zürich im Sinne eines **Bruttoeffektes** in den fünf aufgeführten Nutzendimensionen. Aus diesem Grund sind die Zahlungen vorerst nicht bereinigt um Rückerstattungen. Es werden vorerst auch noch keine Kosten-Nutzen-Überlegungen angestellt, sondern nur gefragt:

Wo fliesst das Geld hin, welches das Sozialdepartement auszahlt? Wie hohe Konsumvolumen ermöglichen in welchen Branchen und Geschäften Einnahmen und Umsatz (Kapitel 4)? Wie viele Arbeitsplätze sind heute direkt oder indirekt von den Auszahlungen abhängig (Kapitel 5)? Welche Steuereinnahmen fließen an den Staat zurück? Und um wie viel verbessert sich die Sozialversicherung der Beschäftigten (Kapitel 6)? Welchen Wert haben die Gegenleistungen, welche Sozialhilfebeziehende erbringen (Kapitel 7)? Und wie viel sind die Bedarfsleistungen im Erwerbsalter als Versicherung gegen Armut wert (Kapitel 8)? Schliesslich: Wie viel vom durch das Sozialdepartement ausbezahlten Geld fliesst letztendlich an die Stadt zurück? Und was haben andere Behörden und die Sozialversicherungen finanziell davon, dass das Sozialdepartement überbrückend einspringt (Kapitel 9)?

4 Konsumvolumen

In diesem Kapitel wird berechnet, wie gross die Konsumvolumen sind, die durch die Auszahlungen des Sozialdepartements ermöglicht werden. Darüber hinaus ist aber auch untersucht, wo und für was das Geld ausgegeben wird. Diese Differenzierung erfolgt in erster Linie nach Branchen. Wo dies möglich ist, nehmen wie auch geografische Verortungen vor.

Wie in Tabelle 3 ersichtlich, gehen die Konsumeffekte einerseits von den Transfers aus, die in den verschiedenen Bedarfsleistungssystemen ausbezahlt werden (wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung (ALBV), Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB), Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe sowie Zusatzleistungen AHV/IV), und andererseits von den Prozesskosten (Beratung, Betreuung, Verwaltung), das heisst von den ausbezahlten Löhnen und Sachaufwänden. Das Detailvorgehen zur Ermittlung der Konsumeffekte ist nicht in allen Fällen gleich. Deshalb wird es für jede Leistungsart separat vorgestellt. Grundsätzlich gehen wir bei allen Leistungen wie folgt vor:

■ Im **ersten Schritt** werden die einbezogenen Kosten genau abgegrenzt und – wo nötig – detailliert, für was genau sie bezahlt werden.

■ In einem **zweiten Schritt** legen wir die Zahlungen auf Konsumkategorien um. Wir stützen uns dabei für den Konsum der Privathaushalte auf statistische Angaben aus der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE des Bundesamts für Statistik. Bei Zahlungen an Institutionen ziehen wir spezifische statistische Grundlagen für die Berechnungen bei.

4.1 Brutto-Konsumvolumen der Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste in der Stadt Zürich

Dieses Kapitel stellt die Brutto-Konsumvolumen folgender Leistungen der Sozialen Dienste dar: Wirtschaftliche Sozialhilfe, Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) und Alimentenbevorschussung (ALBV). Wir analysieren diese Leistungen gemeinsam, weil zwischen ihnen bedeutende Überschneidungen bestehen. Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge werden zu rund 50 Prozent an Sozialhilfeempfänger/innen ausgeschüttet.

Bei der Alimentenbevorschussung liegt der Anteil der Sozialhilfeempfänger/innen an den Begünstigten bei rund 20 Prozent.⁷ Wie diese Zusammenhänge deutlich machen, ist davon auszugehen, dass die durch Kleinkinderbetreuungsbeiträge und Alimentenbevorschussung ausgelösten Konsumwirkungen jenen der wirtschaftlichen Sozialhilfe sehr ähnlich sind.

In Abschnitt 4.1.1 wird zuerst das Vorgehen zur Messung der Brutto-Konsumvolumen beschrieben. Abschnitt 4.1.2 widmet sich dann der Darstellung der Resultate.

4.1.1 Vorgehen zur Messung der Brutto-Konsumeffekte

Wir stützen uns einerseits auf Daten der PROLeist-Datenbank des Sozialdepartements, in der im Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen viele personen- und haushaltsbezogene Merkmale verzeichnet sind, und andererseits auf Finanzdaten (IRP-Kostenarten). Wie die beiden Datenquellen korrespondieren, wird aus dem **Kontenplan im Anhang (Tabelle 92)** ersichtlich.

Abgrenzung der zu betrachtenden Kosten

- Die Ausgaben der wirtschaftlichen Sozialhilfe betreffen die Leistungsarten 110 bis 740 der PROLeist-Datenbank. Sie betreffen sowohl klassische monetäre Hilfen als auch Anreizzahlungen aus dem Chancenmodell. In der Buchhaltung entsprechen diese Leistungen den IRP-Kostenarten 3660110 bis 3660740 (ohne 3660601).
- Die Ausgaben für Kleinkinderbetreuungsbeiträge KKBB werden im IRP-Konto 3660601 abgebildet.
- Die Ausgaben der Alimentenbevorschussung ALBV betreffen die drei IRP-Konten 3663901 bis 3663903.

Differenzierung nach Haushaltstypen

Für die Berechnung der Konsumvolumen ist eine Differenzierung nach Haushaltstypen wichtig, weil die Haushalte sich sowohl bezüglich der Höhe der empfangenen Unterstützungszahlungen wie auch bezüglich der Konsummuster unterscheiden. Die in **Tabelle 4** aufgeführten Angaben zur Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Typen lieferte die Alimentenstelle für ALBV und KKBB. Für die wirtschaftliche Sozialhilfe wird die etwas gröbere Kategorisierung der PROLeist-Datenbank verwendet.

Tabelle 4: Analysierte Haushaltstypen

Haushaltstypen fein	ALBV	KKBB	Haushaltstypen PROLeist
Alleinstehend Kollektiv (AsK)	8%	-	Alleinstehend Kollektiv
Alleinstehend Privat Einzel (AsPE)	2%	-	Alleinstehend Privathaushalt
Alleinstehend Privat Mehrpersonen (AsPM)	4%	-	Alleinstehend Privathaushalt
Paar ohne Kinder (PoK)	-	-	Paar ohne Kinder
Paar mit 1 Kind (PmK1)	6%	11%	Paar mit Kindern
Paar mit 2 Kinder (PmK2)	3%	8%	Paar mit Kindern
Paar mit 3 und mehr Kindern (PmK3+)	1%	5%	Paar mit Kindern
Alleinerziehend 1 Kind (AeK1)	51%	50%	Alleinerziehend
Alleinerziehend 2 Kinder (AeK2)	21%	22%	Alleinerziehend
Alleinerziehend 3 und mehr Kinder (AeK3+)	4%	4%	Alleinerziehend

Darstellung BASS

⁷ Schätzung der Alimentenstelle der Sozialen Dienste.

Rückschlüsse von der geleisteten Unterstützung auf den Konsum der Leistungsbeziehenden

In der Sozialhilfe basieren die monetären Leistungen auf standardisierten Haushaltsbudgets. Die Stadt Zürich hält sich dabei an die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, die zwischen folgenden Leistungsbereichen unterscheiden:⁸

■ **Grundbedarf:** Der Grundbedarf ist von der Haushaltgrösse abhängig. Es wird 2004 noch unterschieden zwischen dem Grundbedarf 1 und dem Grundbedarf 2. Letzterer erhöht den Grundbedarf 1 regional differenziert auf ein Niveau, das die Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtert. Der Grundbedarf 2 ist inzwischen durch eine von einer Gegenleistung abhängige Anreizzahlung ersetzt worden.

■ **Mietkosten:** Diese werden bis zu einer Obergrenze, welche von der Haushaltgrösse abhängig ist, ans Budget angerechnet.

■ **Medizinalkosten:** Für Sozialhilfeempfangende übernimmt die Sozialhilfe die Krankenkassenprämien für die Grund- und – wo dies wirtschaftlich Sinn macht – auch für Zusatzversicherungen⁹, die Zahnarztkosten und die nicht gedeckten Behandlungskosten (Franchisen, Selbstbehalte).

■ **Situationsbedingte Leistungen:** Je nach besonderer gesundheitlicher, wirtschaftlicher und familiärer Lage der unterstützten Person werden auch krankheits- und behinderungsbedingte Spezialauslagen, Erwerbsunkosten, die Fremdbetreuung von Kindern, ungedeckte Kosten für Schule und Erstausbildung sowie Urlaub/Erholung von der Sozialhilfe übernommen.

Für die Berechnung des Brutto-Konsumvolumens wird das Ausgabenvolumen für Grundbedarf, Mietkosten, Medizinalkosten und situationsbedingte Leistungen separat ermittelt. Es ist im Allgemeinen möglich, die in der Finanzbuchhaltung der Sozialen Dienste aufgeführten IRP-Kostenstellen klar einem dieser vier Bereiche zuzuweisen (vgl. Tabelle 92 im Anhang). Ein Problem bildet die Abgrenzung des Kontos «Unterhaltsdifferenz» (PROLeist-Konto 130), das erstens bebucht wird, wenn nicht das gesamte Budget des Haushalts von der Sozialhilfe bestritten wird (Working Poor, Haushalte mit Alimentenbevorschussung etc.) und zweitens, wenn Rückerstattungen mit den auszahlenden Leistungen zu verrechnen sind. Eingesetzt wird dann der bereits bilanzierte Betrag. Wir teilen die Unterhaltsdifferenz nach einem Schlüssel auf obige vier Kategorien auf, welcher der Verteilung der gesamten monetären Sozialhilfeleistungen für die Haushalte ohne Unterhaltsdifferenz-Buchung entspricht, die ihr gesamtes Einkommen aus der Sozialhilfe beziehen (7'114 der insgesamt 12'909 kumulierten Fälle des Jahres 2004). Denselben Schlüssel verwenden wir auch für die Aufteilung der Zahlungen von Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbetreuungsbeiträgen, die nicht aufgrund von Haushaltsbudgets berechnet werden.

Umlegen der vier Leistungsbereiche in Konsumkategorien

Für die Analyse der Konsumvolumen müssen die vier erwähnten Leistungsbereiche in feinere Konsumkategorien unterteilt werden. Im Folgenden ist für jeden einzelnen Leistungsbereich beschrieben, wie diese Verfeinerung vorgenommen wird.

Grundbedarf

■ **Einbezogene Kosten:** Zum Grundbedarf gehören die PROLeist-Leistungsarten 110, 115, 120, 520 und 530 (Grundbedarf I samt Zuschlag, Grundbedarf II, Nebenauslagen stationärer Aufenthalt, Kompetenz FS) plus der entsprechende Anteil der Unterhaltsdifferenz (130) (vgl. Tabelle 92 im Anhang).

⁸ Vgl. SKOS-Richtlinien 2004.

⁹ Die Prämienübernahme der Grundversicherung wird vom Kanton rückerstattet und z.T. vom Bund subventioniert.

■ **Ermittlung der Konsumstruktur:** Im Zusammenhang mit der Revision der SKOS-Richtlinien hat eine Studie von Prof. Michael Gerfin die durchschnittliche Verteilung der Grundbedarfsausgaben für alle Haushaltstypen im untersten Einkommensquintil (tiefste 20%) aufgrund der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) detailliert untersucht (vgl. **Tabelle 5**). Wir stützen uns hier auf seine Erkenntnisse und gehen davon aus, dass die Unterstützungsleistungen vollständig in den Konsum fließen, die Unterstützten also nicht in der Lage sind zu sparen.

Tabelle 5: Anteile der Ausgaben am Grundbedarf für das unterste Einkommens-Quintil nach Haushaltstyp¹⁰

Haushaltstyp	Durchschnitt	Alleinstehend Kollektiv	Alleinstehend Privat	Paar ohne Kinder	Paar mit Kindern	Allein- erziehend
A1) Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	34%	31%	31%	38%	43%	41%
A2) Bekleidung, Schuhe	9%	9%	9%	10%	9%	9%
A3) Energieverbrauch	4%	4%	4%	4%	5%	5%
A4) Laufende Haushaltsführung	4%	4%	4%	5%	5%	5%
A5) Gesundheit	2%	2%	2%	2%	2%	2%
A6) Öffentlicher Verkehr	5%	6%	6%	4%	2%	3%
A7) Nachrichten- übermittlung	8%	9%	9%	7%	7%	7%
A8) Unterhaltung und Bildung	17%	18%	18%	15%	14%	14%
A9) Körperpflege	5%	5%	5%	5%	5%	5%
A10) Persönliche Ausstattung	1%	1%	1%	2%	1%	1%
A11) Essen und Getränke Restaurant	9%	10%	10%	7%	5%	6%
A12) Übriges	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Materialien zu Gerfin (2004); EVE 1998

Für die zahlenmässig kleine Gruppe der Alleinstehenden in Kollektivhaushalten, also Heimen, wurde vereinfachend dieselbe Ausgabenstruktur des Grundbedarfs unterstellt wie für Alleinstehende in Privathaushalten, weil bessere Datengrundlagen fehlen.

Mietkosten

■ **Einbezogene Kosten:** Als Mietkosten werden die Leistungsarten 210 bis 280 und 661 (Miete, Nebenkosten, Lagerkosten, Mieterschäden, Mietzinsdepot, Anteilscheine) betrachtet plus der entsprechende Anteil von 130 (Unterhaltsdifferenz) (vgl. Tabelle 92 im Anhang).

■ **Ermittlung der Konsumstruktur:** Die Mietkosten bilden bereits eine eigene Konsumkategorie. Für die Berechnungen wird angenommen, dass die Leistungsempfänger/innen alle in Mietwohnungen leben.

Medizinalkosten

■ **Einbezogene Kosten:** Die Leistungsarten 310 bis 340 (Medizinalkosten, Med./therapeut. Aufenthalt, KV-Prämien, Zahnarzt, Diätzuschlag) plus der entsprechende Anteil von 130 (Unterhaltsdifferenz) (vgl. Tabelle 92 im Anhang).

■ **Ermittlung der Konsumstruktur:** Die PROLeist-Leistungsarten lassen sich in Zahnarztkosten (330) sowie übrige Gesundheitsausgaben differenzieren. Wie sich diese übrigen Ausgaben auf verschiedene

¹⁰ Der Grundbedarf macht nach Gerfin (2004) 31% der Gesamtausgaben der Haushalte des untersten Einkommensquintils aus.

konsumierte Gesundheitsleistungen verteilen, wird in **Tabelle 6** aufgrund der Durchschnittswerte in der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung angenähert.

Tabelle 6: Aufteilung der Kosten des Gesundheitswesens in der Schweiz (in Mio. Franken)

	Kosten	Anteil am Gesamt
Stationäre und teilstationäre Behandlung	6'209	31.0%
Ambulante Behandlung	8'782	43.8%
Verkauf Gesundheitsgüter	4'149	20.7%
Verwaltung	904	4.5%
Gesamt	20'043	100.0%

Quelle: Bundesamt für Gesundheit: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung (Basisjahr 2004)

Unter «Verkauf Gesundheitsgüter» reihen wir vereinfachend nur Medikamente, die den Löwenanteil an diesem Posten ausmachen. Die Verwaltungskosten fallen bei den Krankenkassen an.

Situationsbedingte Leistungen

■ **Einbezogene Kosten:** PROLeist-Leistungsarten 410 bis 420 (Dienstleistungen Dritter, Kinderbetreuungs- und Ausbildungskosten, Erwerbsunkosten, krankheitsbedingte Spezialleistungen etc.), 710 bis 730 (AHV, Steuern, Gebühren) sowie 510 und 515 (therapeutischer Aufenthalt, Heilsarmee-Unterkunft, Pflegefamilie). Gleich behandelt werden die Anreizzahlungen 140, 421 bis 436 und 620/30 aus dem Chancenmodell und dem ergänzenden Arbeitsmarkt (EAM) (vgl. Tabelle 92 im Anhang).

Tabelle 7: Zuordnung der situationsbedingten Leistungen zu Konsumkategorien

Konsumkategorie	PROLeist Leistungsart	Beschrieb
Mobiliar etc.	416	Weitere situationsbedingte Leistungen (Fall)
Fremdbetreuung Kinder	411	Fremdbetreuung Kinder
Aus- und Weiterbildung	412	Schule, Aus- und Weiterbildung
Berufsnebenkosten	415	Weitere situationsbedingte Leistungen (Person)
	418	Erwerbsunkosten
Therapeutischer Aufenthalt	515	therapeutischer Aufenthalt
	140	Gegenleistungspauschale
	410	Dienstleistungen Dritter
	413	Überbrückungshilfen für Selbständigerwerbende
	414	Urlaub/Erholung
	419	Krankheits- und behind.abh. Spezialausl (Person)
	420	Krankheits- und behind.abh. Spezialausl. (Fall)
	421	EAM-Weiterbildung
Weitere Dienstleistungen (nicht spezifische Ausgaben)	430	Anreiz A&Q Projekt
	431	Anreiz begleitete Stellensuche
	432	Anreiz regelmässiges SI-Projekt
	433	Anreiz stunden- und tageweise Beschäftigung
	434	Anreiz Freiwilligenarbeit
	436	Anreiz junge Erwachsene
	620	Berufliche Integrationsleistungen Dritte
	630	Maatwerk
Pflegefamilie stationär, Heilsarmee, Bürgerstube	510	Unterkunft
	710	AHV-Beiträge
Steuern, Gebühren, AHV	720	Steuern
	730	Gebühren, Bussen etc.

Darstellung BASS

■ **Ermittlung der Konsumstruktur:** Wir bilden hier die Konsumkategorien möglichst nahe an der Einteilung der PROLeist-Konten, wie in **Tabelle 7** dargestellt.

4.1.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen von wirtschaftlicher Sozialhilfe, KKBB und ALBV

Die durch die Auszahlungen der Sozialen Dienste in den betrachteten Bedarfsleistungen entstehenden Konsumvolumen werden für die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie für Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) und Alimentenbevorschussung (ALBV) separat dargestellt.

Wirtschaftliche Sozialhilfe

Wie in **Tabelle 8** ersichtlich, ermöglichte die Auszahlung von wirtschaftlicher Sozialhilfe in der Stadt Zürich im Jahr 2004 ein Konsumvolumen von insgesamt **265.9 Mio. Franken**.¹¹

Tabelle 8: Konsumvolumen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Konsumkategorien im Jahr 2004

	Summe (in Mio.)	Anteil an Gesamt- kosten	Durch- schnitt pro Fall		Summe (in Mio.)	Anteil an Gesamt- kosten	Durch- schnitt pro Fall
Durchschnittliche Fallzahl¹			8'342				
Grundbedarf	93.6	35.1%	11'222	Medizinalkosten	51.1	19.2%	6'126
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	33.2	12.4%	3'975	Ambulante Behandlungen	20.6	5.5%	1'768
Bekleidung, Schuhe	8.6	3.2%	1'031	Stationäre Aufenthalte	14.5	8.8%	2'816
Energieverbrauch	4.0	1.5%	485	Zahnärzte	4.2	1.6%	500
Laufende Haushaltsführung	4.2	1.6%	499	Medikamente	9.7	2.3%	750
Gesundheit	1.9	0.7%	224	Krankenkassen	2.1	0.9%	292
Öffentlicher Verkehr	4.3	1.6%	519				
Nachrichten- übermittlung	7.7	2.9%	919	Situationsbedingte Leistungen	44.9	17.1%	5'378
Unterhaltung und Bildung	15.3	5.8%	1'838	Mobiliar etc. Fremdbetreuung	5.4	2.0%	649
Körperpflege	4.8	1.8%	574	Kinder	4.5	1.7%	540
Persönliche Ausstattung	1.1	0.4%	133	Aus- und Weiterbildung	2.3	0.9%	276
Essen und Getränke				Berufsnebenkosten	2.9	1.1%	345
Restaurant	7.6	2.9%	914	Therapeutischer Aufenthalt	6.2	2.3%	739
Übriges	0.9	0.4%	112	Weitere Dienstleistungen	5.4	2.0%	648
Mietkosten	76.3	28.6%	9'142	Pflegefamilie, Heils- armee, Bürgerstube	18.2	6.8%	2'181
Stadteigene Wohnungen	3.1	1.1%	366				
Genossenschafts- wohnungen	14.5	5.5%	1'741				
Mietwohnungen				Summe	265.9	100.0%	31'868
Freier Markt	58.7	22.0%	7'035				

Quelle: Berechnungen BASS; Anmerkungen: 1) Durchschnittliche Fallzahl pro Monat

Durchschnittlich wurden pro Monat 8'342 Fälle unterstützt,¹² deren Konsumvolumen im Mittel bei 31'868 Franken lag.

¹¹ Dieser Betrag entspricht der Auszahlung minus Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Die Differenz zu den im Geschäftsbericht 2004 ausgewiesenen 267.4 Mio. Franken entsteht durch transitorische Buchungen sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Letzere werden im Kapitel 6 in die Nutzenberechnung einbezogen.

¹² Für die Berechnungen der Durchschnitte pro Fall wird die durchschnittliche Fallzahl pro Monat verwendet, da sich bei Verwendung der kumulativen Fallzahl des Jahres 2004 eine starke Verzerrung ergibt: In der kumulativen Fallzahl sind viele Fälle mit sehr

Kleinkinderbetreuungsbeiträge und Alimentenbevorschussung

Wie sich der Konsumeffekt der KKBB und ALBV auf die vier Leistungsbereiche Grundbedarf, Mietkosten, Medizinalkosten und situationsbedingte Leistungen verteilt, ist in **Tabelle 9** dargestellt. Insgesamt wurden in diesen Bedarfsleistungen im Jahr 2004 **15.1 Mio. Franken** ausbezahlt.¹³

Tabelle 9: Konsumvolumen KKBB und ALBV sowie Gesamt im Jahr 2004 (in Mio. Fr.)¹⁴

Haushaltstyp	Summe	unbe- kannt	Allein- stehend Kollektiv	Allein- stehend Privat	Paare ohne Kinder	Paare mit Kindern	Allein- erzie- hende	Durch- schnitt pro Fall (in Fr.)
Kleinkinderbetreuungsbeiträge								
Anzahl Fälle	369	0	0	0	0	89	280	
Grundbedarf	1.5					0.4	1.1	4'202
Mietkosten	1.3					0.3	1.0	3'460
Medizinalkosten	0.8					0.2	0.5	2'284
situationsbedingte Leistungen	0.6					0.1	0.5	1'205
Summe	4.1					1.0	3.1	11'151
Alimentenbevorschussung								
Anzahl Fälle	1'802	0	144	108	0	180	1'370	
Grundbedarf	3.7		0.1	0.3		0.4	2.9	2'307
Mietkosten	3.3		0.1	0.2		0.3	2.7	1'899
Medizinalkosten	2.0		0.2	0.1		0.2	1.5	1'254
situationsbedingte Leistungen	2.0		0.5	0.0		0.1	1.3	661
Summe	11.0		0.9	0.7		1.1	8.4	6'121
Gesamt (wirtschaftliche Sozialhilfe, KKBB und ALBV)								
Grundbedarf	98.8	5.4	6.4	42.7	8.0	16.6	19.8	Durchschnitt kann nicht summiert werden
Mietkosten	80.9	4.5	2.3	36.5	6.5	13.2	17.8	
Medizinalkosten	53.8	2.9	7.1	19.2	4.8	10.0	9.8	
situationsbedingte Leistungen	47.5	1.5	23.5	7.3	1.4	5.1	9.0	
Summe	281.0	14.4	39.3	105.6	20.7	45.0	56.5	

Berechnungen BASS

In Tabelle 9 ist auch die Differenzierung der Konsumeffekte der KKBB und ALBV nach Haushaltstypen ersichtlich. Die KKBB richten sich nur an Paare mit Kindern (24% Volumen) und Alleinerziehende (76%). Mit der ALBV werden ebenfalls hauptsächlich (zu 76%) Alleinerziehende unterstützt. 10 Prozent gehen an Paare mit Kindern, die restlichen 14 Prozent an Alleinstehende (d.h. volljährige Kinder in Ausbildung).

Zusammenfassung

Das gesamte Konsumvolumen von wirtschaftlicher Sozialhilfe, KKBB und ALBV wird in Tabelle 9 zuunterst wiedergegeben. Der Anteil von KKBB und ALBV ist im Vergleich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe eher klein: Die 15.1 Mio. Franken KKBB und ALBV machen einen Anteil von 5.4 Prozent an der Gesamtsumme von **281.0 Mio. Franken** aus.

Mehr als ein Drittel des Konsumvolumens bzw. **98.8 Mio. Franken** betreffen den **Grundbedarf**. Innerhalb dieses Postens machen «Nahrungsmittel, Getränke, Tabak» wiederum rund einen Drittel aus. Die zweite wichtige Konsumkategorie sind mit einem Anteil von etwas über einem Viertel am Gesamtvolumen

wenigen Auszahlungen im Jahr 2004 enthalten. Die Frankenbeträge des Konsumvolumens und der Durchschnitte beziehen sich alle auf das ganze Jahr 2004.

¹³ Die durchschnittlichen Ausgaben je Fall liegen bei den KKBB mit 11'151 Franken rund doppelt so hoch wie bei den ALBV mit 6'121 Franken. Hingegen sind die Fallzahlen bei den KKBB mit 369 gegenüber 1'802 bei den ALBV bedeutend tiefer, was sich in den insgesamt tieferen Ausgaben für KKBB von 4.1 Mio. gegenüber 11 Mio. in der ALBV niederschlägt.

¹⁴ Die Haushaltstyp-Bezeichnung «unbekannt» bezieht sich auf 721 der 8'342 durchschnittlichen Fälle von Unterstützungen durch die wirtschaftliche Sozialhilfe. Bei diesen konnte aufgrund der Datenbank PROLeist keine klare Zuordnung vorgenommen werden.

oder **80.9 Mio. Franken** die **Mietkosten**. Die **Medizinalkosten** entsprechen rund einem Fünftel der Gesamtausgaben bzw. **53.8 Mio. Franken**. Von den über die Krankenkassen abgewickelten Ausgaben sind rund die Hälfte Kosten für stationäre Aufenthalte. **Situationsbedingte Leistungen** machen einen Sechstel oder **47.5 Mio. Franken** aus.

4.2 Brutto-Konsumvolumen der Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe

Die Jugend- und Familienhilfe (JFH) richtet Leistungen für Platzierungen aus, um Kindern und Jugendlichen eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung zu ermöglichen - wo diese nicht gegeben sind.¹⁵ Die Beiträge haben in erster Linie die Eltern zu bezahlen. Nur wo sie deren Finanzkraft übersteigen, springen die Sozialen Dienste ein. Ihre Zahlungen haben deshalb ebenfalls Bedarfsleistungscharakter. Sie zahlen die Platzierungskosten direkt an Heime und andere Institutionen, welche die Leistungen erbringen. Folgende beiden Leistungsarten der Platzierungskosten werden unterschieden:

■ Ambulante Leistungen: Krippen und Tagesschulen (Tagesstrukturen)

■ Stationäre Leistungen: Pflegefamilien und Heime

4.2.1 Vorgehen zur Messung der Brutto-Konsumeffekte

Wir stützen uns auf die Finanzdaten des Sozialdepartements und kombinieren diese mit Zusatzinformationen, die wir von der städtischen Jugend- und Familienhilfe selber und von der Abteilung Jugend- und Familienhilfe des Kantons erhielten.

Abgrenzung der zu betrachtenden Kosten

In **Tabelle 10** sind die Bruttoaufwendungen für Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe der Stadt Zürich für das Jahr 2004 aufgelistet. Das Konto 3660.011 enthält sowohl ambulante wie auch stationäre Leistungen. Das Konto 3660.012 wurde den ambulanten Leistungen zugeordnet, das Konto 3660.015 den stationären Leistungen. Insgesamt betreffen 6.3 Mio. Franken ambulante Leistungen (322 Fälle, Durchschnittszahlung 19'439 Fr.) und 37.2 Mio. Franken stationäre Leistungen (755 Fälle, Durchschnittszahlung 49'277 Fr.). Die stationären Leistungen wiederum teilen sich in 4.8 Mio. Franken für Pflegefamilien und 32.4 Mio. Franken für Heime.

Tabelle 10: Bruttoaufwendungen für Platzierungskosten der JFH 2004 (in 1'000 Fr.)

Konto	Beschrieb	Summe
3660.011	Unterstützungen; Jugend- und Familienhilfe	42'486
3660.012	Sonderaktionen für Jugendliche	1
3660.015	Beiträge an Dritte für Pflegekinder	977
Gesamt		43'464

Quelle: Rechnung 2004 des Sozialdepartements

¹⁵ Ein wichtiger Teil der Jugend- und Familienhilfe ist die Beratung von Familiensystemen, die sich in den Prozesskosten ausdrückt, welche nicht hier, sondern in Abschnitt 4.4 analysiert werden.

Umlegen der Platzierungskosten in Konsumkategorien

Entsprechend den verschiedenen Leistungsarten muss die Konsumstruktur für Heime, Pflegefamilien sowie ambulante Leistungen separat analysiert werden.

■ **Kinder- und Jugendheime:** **Tabelle 11** zeigt den Ausgabenschlüssel der Kinder- und Jugendheime und die darüber ermittelbare Verteilung der Platzierungskosten auf Konsumkategorien. Die Kostenstruktur wurde in Zusammenarbeit mit der Abteilung Jugend- und Familienhilfe des Amtes für Jugend- und Berufsberatung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich ermittelt.

Tabelle 11: Ausgabenstruktur der Kinder- und Jugendheime

Ausgabenkategorie	Konsumvolumen in 1'000 Fr.	Anteil an Gesamtkosten
Betreuung und Unterricht	19'440	60%
Hotellerie (Reinigung / Küche)	3'240	10%
Nahrung / Haushalt / Reparaturen	5'184	16%
Verwaltung	1'620	5%
Energie	972	3%
Liegenschaften	1'944	6%
Summe	32'401	100%

Quelle: Abteilung Jugend- und Familienhilfe des Amtes für Jugend- und Berufsberatung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich; Berechnungen BASS

Tabelle 12: Konsumausgaben der Pflegefamilien

Ausgaben gemäss EVE 2003	Konsumvolumen in 1'000 Fr.	Anteil an Gesamtkosten
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	560	12%
Bekleidung, Schuhe	160	3%
Miete/Energieverbrauch	772	16%
Wohnungseinrichtung/Haushalt	143	3%
Gesundheitspflege	159	3%
Kauf/Betrieb Personenfahrzeuge	339	7%
Öffentlicher Verkehr	50	1%
Nachrichtenübermittlung	103	2%
Unterhaltung / Kultur	383	8%
Ausbildung	35	1%
Restaurants / Hotels	235	5%
Persönliche Ausstattung	102	2%
Krankenkasse	394	8%
Versicherungsbeiträge (Haushalt)	261	5%
Spenden/Vereinsbeiträge etc.	72	2%
Sozialversicherungsbeiträge	559	12%
Steuern	475	10%
Summe	4'803	100%

Quelle: EVE 2003

■ **Pflegefamilien:** Rund 4.8 Mio. Franken gehen an Pflegefamilien. Ihre Konsumstruktur kann wie bei der Sozialhilfe über die Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE angenähert werden. Dazu brauchen wir die durchschnittliche Grösse einer Pflegefamilie, die gemäss Auskunft des Fachbereichs Pflegekinder der Sozialen Dienste 4.7 Personen beträgt. **Tabelle 12** zeigt die für das gewichtete Mittel der 4- und 5-Personenhaushalte berechnete Struktur der Konsumausgaben von Pflegefamilien.

Die Ausgaben der Pflegefamilien für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (1 Mio. Fr., grau unterlegt) bleiben in der weiteren Analyse ausgeklammert, da sie keinen Konsum darstellen. Sie werden in die Analysen im Bericht zum Zusatzbaustein 4 «Steuern und Sozialversicherungsbeiträge» einfließen. Im Weiteren

gehen wir davon aus, dass die Beträge der JFH so gerechnet sind, dass sie in den Pflegefamilien nicht für die Bildung von Sparrücklagen dienen können, sondern vollumfänglich in den Konsum fließen.

■ **Ambulante Leistungen:** Die nachfolgende **Tabelle 13** zeigt die ambulanten Leistungen, die über die Jugend- und Familienhilfe finanziert werden, nach Leistungsart. Gut die Hälfte machen Kindertagesstätten sowie Tagesschulen aus.

Tabelle 13: Ambulante Leistungen JFH nach Leistungsart

	Konsumvolumen in 1'000 Fr.	Anteil an Gesamtkosten
Kinderkrippe / Tageseltern	1'666	26.6%
Tagesschulen	1'663	26.6%
Situationsbed. sozialpäd. Leistungen	2'263	36.2%
Sozialpäd. Interventionen	5	0.1%
Lebensunterhalt	229	3.7%
Zahnarztkosten	54	0.9%
Krankenkasse	378	6.0%
Summe	6'259	100.0%

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich

4.2.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen der Platzierungskosten JFH

Die nachfolgende **Tabelle 14** zeigt, in welche Konsumkategorien die verschiedenen Leistungen der Jugend- und Familienhilfe der Stadt Zürich fließen.

Tabelle 14: Zusammenfassende Darstellung der Konsumeffekte der Jugend- und Familienhilfe

	Summe in Mio.	Anteil an Gesamt- kosten	Kosten pro Fall in Fr.		Summe in Mio.	Anteil an Gesamt- kosten	Kosten pro Fall in Fr.
Fallzahl 2004 total			1'077	Fallzahl stationäre Leistungen			755
				Fallzahl ambulante Leistungen			322
STATIONÄRE LEISTUNGEN				Kinder-/Jugendheime	32.40	76.4%	54'731
Pflegefamilien	3.77	8.9%	23'126	Betreuung / Unterricht	19.44	45.8%	32'838
Ernährung	0.56	1.3%	3'436	Reinigung / Küche	3.24	7.6%	5'473
Bekleidung, Schuhe	0.16	0.4%	982	Verpflegung / Haushalt	5.18	12.2%	8'757
Haushalt	0.14	0.3%	878	Energie	0.97	2.3%	1'642
Miete / Energie	0.77	1.8%	4'737	Liegenschaften	1.94	4.6%	3'284
Personenfahrzeuge	0.34	0.8%	2'079	Verwaltung	1.62	3.8%	2'737
Öffentlicher Verkehr	0.05	0.1%	306	Summe Stationär	36.17	85.2%	47'908
Nachrichtenübermittlung	0.10	0.2%	634	AMBULANTE LEISTUNGEN			
Unterhaltung / Bildung	0.42	1.0%	2'566	Betreuung	1.67	3.9%	5'173
Körperpflege	0.16	0.4%	975	Schule / Ausbildung	1.66	3.9%	5'166
Persönliche Ausstattung	0.10	0.2%	625	Sozialpäd. Leistungen	2.27	5.3%	7'046
Restaurant/Hotel	0.24	0.6%	1'444	Lebensunterhalt	0.23	0.5%	712
Krankenkasse	0.39	0.9%	2'417	Zahnarzt	0.05	0.1%	169
Versicherungsbeiträge	0.26	0.6%	1'604	Krankenkasse	0.38	0.9%	1'173
Spenden, Vereinsbeiträge	0.07	0.2%	443	Summe Ambulant	6.26	14.8%	19'439
				KOSTEN GESAMT	42.43	100.0%	--

Berechnungen BASS

4.3 Brutto-Konsumvolumen der Zusatzleistungen zur AHV/IV

Anrecht auf Zusatzleistungen zur AHV und IV haben Personen, welche Leistungen der AHV oder der IV (Renten, Hilflosenentschädigungen, Taggelder von mehr als 6 Monaten) beziehen, und bei denen die gesetzlich anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen überschreiten.¹⁶ Es werden drei Formen von Zusatzleistungen unterschieden: Ergänzungsleistungen (EL) des Bundes, kantonale Beihilfen (BH) und Gemeindezuschüsse (GZ).

Die Höhe der Zusatzleistungen entspricht der Differenz zwischen den

- **anerkannten Ausgaben:** Lebenshaltungskosten, Wohnkosten, Sozialversicherungsbeiträge, und den
- **anrechenbaren Einnahmen:** ein Teil des Erwerbseinkommens, Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen, aus Vermögen und Immobilien (ab einem Freibetrag) sowie ein gewisser jährlicher Vermögensverzehr.

Zudem ist die Höhe der Zusatzleistungen abhängig von der Wohnsitzdauer im Kanton (für Beihilfen) und in der Stadt Zürich (für Gemeindezuschüsse).

Generell wird bei den Bezugsberechtigten zwischen

- **Personen in Privathaushalten** und
- **Personen**, die dauerhaft **in einem Heim** wohnen, unterschieden.

Bei Personen, die nicht dauerhaft in einem Heim leben, werden ein Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt sowie die Wohnkosten und Sozialversicherungsleistungen als Ausgaben anerkannt, bei Personen in Heimen die Tagestaxe und ein Betrag für persönliche Ausgaben. Darüber hinaus werden Kosten von Krankheit, Behinderung, Zahnbehandlung etc. teilweise übernommen.

Kantonale Beihilfen und Gemeindezuschüsse unterscheiden sich von Ergänzungsleistungen des Bundes durch erhöhte Pauschalbeträge beim Lebensunterhalt. Für Beihilfen und Gemeindezuschüsse gelten ferner für alle Antragstellenden Karenzfristen bezüglich Wohnsitzdauer in Kanton bzw. Gemeinde.

Jede der drei Leistungen (EL, BH und GZ) ist an eine Kombination verschiedener Voraussetzungen geknüpft:

- **Ergänzungsleistungen (EL):** Der Bund setzt einen Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf fest (Wohnkosten und Sozialversicherungsbeiträge nicht mitgerechnet). Die Differenz dieses Betrages plus Wohnkosten (bis zu einem Maximalbetrag) und Sozialversicherungsbeiträge zu den Einnahmen gibt die Höhe der Ergänzungsleistungen. Ausländer/innen aus Nicht-EU-Staaten müssen seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben.

Bei Rentnerinnen und Rentnern, die dauernd in einem Heim leben, werden die Heimkosten sowie ein Betrag für die persönlichen Bedürfnisse den Einnahmen gegenübergestellt. Der Ausgabenüberschuss ergibt die Höhe der Ergänzungsleistungen.

Die EL sind jedoch gegen oben limitiert.

- **Beihilfen (BH):** Diese kantonalen Leistungen erfolgen subsidiär zu den EL des Bundes. Der pauschale Betrag für den Lebensbedarf wird bei der Berechnung der Beihilfen erhöht.

- **Gemeindezuschüsse (GZ):** In der Stadt Zürich wird der pauschale Betrag für den Lebensbedarf gegenüber den Beihilfen durch Gemeindezuschüsse noch einmal erhöht.

¹⁶ Auch Personen, die wegen nicht erfüllter Mindestbeitragsdauer keinen AHV- oder IV-Rentenanspruch haben, können unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Zusatzleistungen geltend machen.

■ **Einmalige Leistungen:** Nebst den periodischen Leistungen gibt es spezifische einmalige Leistungen. Für Krankheits-, Behinderungs- und Zahnbehandlungskosten können bis zu einem bestimmten Maximalbetrag separate Beiträge geleistet werden. Darunter fallen auch **Pflegekostenzuschüsse** dort, wo die anfallenden Pflege- und Betreuungskosten in Heimen nicht durch die regulären Zusatzleistungen gedeckt werden.

4.3.1 Vorgehen bei der Messung der Brutto-Konsumvolumen

Abgrenzung der einzubeziehenden Kosten

Nachfolgend in **Tabelle 15** sind die Bruttoaufwendungen für Zusatzleistungen an AHV/IV-Rentner/innen in der Stadt Zürich für das Jahr 2004 aufgelistet.¹⁷

Tabelle 15: Bruttoaufwendungen Zusatzleistungen für AHV/IV-Rentner/innen in Zürich 2004 (in 1'000 Fr.)

Leistungsart	Beträge in 1'000 Fr.
Ergänzungsleistungen (EL)	200'142
Prämienverbilligungen (EL)	68'911
Krankheitskosten (EL)	15'303
Beihilfe	28'079
Gemeindezuschuss	42'391
Pflegekostenzuschuss	4'970
Total	359'796

Quelle: Amt für Zusatzleistungen

Umlegen in Konsumkategorien

Es wird grundsätzlich für alle Arten von Zusatzleistungen davon ausgegangen, dass die ausbezahlten Beträge in Konsumausgaben fliessen. 2004 wurden in der Stadt Zürich in 18'133 Fällen Zusatzleistungen zur AHV/IV bezogen, davon betrafen 11'590 Fälle die AHV, 6'312 die IV und 231 Hinterbliebene. 5'758 Bezüger/innen von Zusatzleistungen leben in einem **Heim**, davon 4'174 Altersrentner/innen, 68 Hinterbliebene sowie 1'516 IV-Rentner/innen. In **Tabelle 16** sind die Bruttoleistungen nach Empfängertyp aufgelistet. Dabei wird zwischen Personen in Privathaushalten und in Heimen unterschieden, weil sich hier die Konsumstrukturen unterscheiden.

Tabelle 16: Bruttoaufwendungen Zusatzleistungen in Zürich 2004 nach Empfängertyp (in 1'000 Fr.)

Leistungsart	Bezüger/innen AHV		Hinterbliebene		Bezüger/innen IV		Total
	Privat-HH	Heim	Privat-HH	Heim	Privat-HH	Heim	
Ergänzungsleistungen	43'077	82'691	1'628	1'387	47'865	38'798	215'445
Prämienverbilligungen	29'177	13'673	542	109	20'238	5'172	68'911
Beihilfe	13'536	3'370	264	60	9'011	1'837	28'079
Gemeindezuschuss	23'554	4'223	298	99	11'968	2'250	42'391
Pflegekostenzuschuss	7	3'110	0	5	6	1'841	4'970
Total	109'352	107'067	2'732	1'659	89'088	49'898	359'796

Quelle: Amt für Zusatzleistungen

■ **Privathaushalte:** Zur Bestimmung der Verteilung der Unterstützungszahlungen auf die einzelnen Haushaltstypen werden Angaben des Sozialberichts des Kantons Zürich 2004 (Basisjahr 2003) beigezogen und unterstellt, dass die Verhältnisse in der Stadt dem Kantonsdurchschnitt entsprechen (vgl. **Tabelle 17**).

¹⁷ Über die Zusatzleistungen zur IV werden auch AHV-Mindestbeiträge in der Höhe von 2.3 Mio. Franken bezahlt. Diese wurden hier herausgerechnet. Sie fliessen in den Berichtsteil «Steuern und Sozialversicherungsbeiträge» ein.

Dabei werden die Fallzahl pro Haushaltstyp sowie deren durchschnittlich pro Monat bezogenen Zusatzleistungen berücksichtigt. Für die Hinterbliebenen liegen keine Angaben zur Haushaltszusammensetzung vor.

Tabelle 17: Zusatzleistungen zur AHV/IV an Privathaushalte nach Haushaltstyp, Summe 2004 (in 1'000 Fr.)

	Bezüger/innen AHV	Hinterbliebene	Bezüger/innen IV	Gesamt
Anzahl Fälle 2004	7'416	163	4'796	12'375
Alleinstehend	88'839	--	68'402	157'241
Paar ohne Kind(er)	19'788	--	7'467	27'255
Paar mit Kind(ern)	120	--	8'489	8'609
Alleinerziehend	292	--	4'731	5'022
Total	109'352	2'732	89'088	201'172

Quelle: Amt für Zusatzleistungen Stadt Zürich, Sozialbericht Kanton Zürich 2004

Die Umlegung der Auszahlungen in Konsumkategorien stützt sich wiederum auf die Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE. Die Bildung der Konsumkategorien wird in Analogie zur wirtschaftlichen Sozialhilfe in Grundbedarf, Mietkosten und Medizinalkosten aufgeteilt. Beim **Grundbedarf** wurde je nach Datenlage mit Angaben aus der EVE 2003 sowie der EVE 1998 gearbeitet.¹⁸ Bei den **Mietkosten** wird wiederum unterstellt, dass die Leistungsbeziehenden alle in Mietwohnungen leben. Die **Medizinalkosten** setzen sich zusammen aus Krankheitskosten (total rd. 15 Mio. Fr.) und Beiträge an die Krankenkassen (Prämienverbilligung sowie Beteiligung am Selbstbehalt). Sie wurden analog zum Vorgehen bei der Sozialhilfe auf konsumierte Leistungen umgelegt (vgl. Tabelle 6 in Abschnitt 4.1.1).

■ **Heime:** Die Leistungen an Heimbewohner/innen wurden auf die Ausgabenkategorien der Alters- und Pflegeheime der Stadt Zürich verteilt (Kostenverteilschlüssel = Durchschnitt beider Heimkategorien). Es wurde dabei davon ausgegangen, dass der gesamte Betrag der Zusatzleistungen an die Heime fliesst und nicht von den Bewohner/innen für persönliche Bedürfnisse ausgegeben wird (vgl. **Tabelle 18**).

Tabelle 18: Kostenverteilschlüssel für Heimbewohner/innen

KOSTENVERTEILSCHLÜSSEL HEIMBEWOHNER/INNEN AHV/IV-ZUSATZLEISTUNGEN	
Ärztliche Leistungen / Pflegeleistungen	50.8%
Medikamente / Hilfsmittel	2.0%
Hotellerie	23.3%
Nahrung / Haushalt	9.6%
Verwaltung	10.0%
Energie	2.7%
Übriges	1.5%
Summe	100.0%

Quelle: Amt für Zusatzleistungen Stadt Zürich, Berechnungen BASS; Anmerkung: Die Kostenbestandteile «Immobilienkosten», «Steuern» und «Sozialversicherungen» wurden nicht mit einbezogen, weil es sich nicht um Konsumkategorien handelt.

¹⁸ Weil nicht für alle Untersuchungsgruppen die Daten der EVE 2003 verfügbar waren, wurde folgendermassen vorgegangen: Für die AHV-Fälle wird vollumfänglich auf die EVE 2003 abgestellt. Dabei kommt eine durchschnittliche Verteilung der Konsumausgaben der Rentnerhaushalte zur Anwendung, da es aufgrund der Fallzahlen in der EVE nicht möglich war, diese nach Einkommensquintilen zu differenzieren. Bei den IV-Bezüger/innen wurden die Berechnungen nach Gerfin (2004) für die Haushalte des untersten Einkommensquintils übernommen (basierend auf der EVE 1998, differenziert nach Haushaltstypen) und dort nicht erfasste Werte durch die Angaben für das unterste Einkommensquintil der EVE 2003 ergänzt. Zudem konnte aus den vorliegenden Auswertungen der EVE kein zuverlässiges Volumen der Steuerausgaben geschätzt werden, da dieses stark von der Einkommenshöhe abhängig ist. Es wird mit der Annahme gearbeitet, dass durch Zusatzleistungen weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge ausgelöst werden.

4.3.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen der Zusatzleistungen

Insgesamt ermöglichte die Auszahlung von Zusatzleistungen zu AHV- und IV-Renten in der Stadt Zürich 2004 ein Konsumvolumen von 357.4 Mio. Franken. Davon gingen knapp 200 Mio. Franken an Privathaushalte und rund 158 Mio. Franken an Personen in Heimen.

Tabelle 19: Konsumvolumen Zusatzleistungen AHV/IV nach Ausgabensparten im Jahr 2004

	Summe in Mio.	Anteil an Gesamt- kosten	Kosten pro Fall in Fr.		Summe in Mio.	Anteil an Gesamt- kosten	Kosten pro Fall in Fr.
Fallzahl 2004 total			18'133				
Fallzahl Haushalte			12'375				
Fallzahl Heime			5'758				
PRIVATHAUSHALTE				Medizinalkosten	65.3	18.3%	5'273
Grundbedarf	78.2	21.9%	6'322	Ambulante Behandlung	24.8	6.9%	2'006
Ernährung	18.5	5.2%	1'496	Stationäre Aufenthalte	17.9	5.0%	1'443
Bekleidung, Schuhe	4.7	1.3%	378	Spitex/Krankentransport	2.0	0.5%	159
Haushalt	5.5	1.5%	448	Medikamente	12.2	3.4%	982
Personenfahrzeuge	7.4	2.1%	597	Verwaltung	2.5	0.7%	205
Öffentlicher Verkehr	3.2	0.9%	259	Zahnärzte	5.9	1.7%	478
Nachrichtenübermittlung	4.0	1.1%	321	Summe Privat-HH	199.2	55.7%	16'097
Unterhaltung / Bildung	11.1	3.1%	900	HEIM-BEWohner			
Körperpflege	3.3	0.9%	267	Stationäre Behandl.	80.6	22.6%	14'001
Persönliche Ausstattung	0.9	0.3%	76	Medikamente	3.2	0.9%	561
Restaurant/Hotel	8.8	2.5%	710	Nahrungsmittel	15.3	4.3%	2'649
Übriges	10.8	3.0%	870	Hotellerie	37.0	10.4%	6'427
Mietkosten	55.7	15.6%	4'502	Verwaltung	15.8	4.4%	2'745
Städtische Wohnung /				Energie	4.3	1.2%	746
Genossensch.-Wohnung	17.4	4.9%	1'405	Übriges ¹⁾	2.0	0.5%	340
Mietw. freier Markt	38.3	10.7%	3'097	Summe Heime	158.2	44.3%	27'469
				KOSTEN GESAMT	357.4	100.0%	19'708

Quelle: Amt für Zusatzleistungen Stadt Zürich; EVE 1998 und 2003; Berechnungen BASS

Bei den selbstständig Lebenden macht der Grundbedarf den grössten Anteil aus, gefolgt von Medizinalkosten und Mietkosten. Bei den Heimbewohner/innen fallen die Medizinalkosten am stärksten ins Gewicht. Über alle Fälle betrachtet machen die Lebenshaltungskosten rund 43 Prozent der Ausgaben aus. Die Medizinalkosten sind mit 42 Prozent fast gleich hoch. Die übrigen 16 Prozent entfallen auf Mieten.

4.4 Brutto-Konsumvolumen der Prozesskosten

Auch die Prozesskosten für Beratung und Verwaltung, die mit der Erbringung der Transfers verbunden sind, verursachen nicht nur Personal- und Sachkosten, sondern sind ihrerseits mit Konsumeffekten verbunden, die im Folgenden berechnet werden.

4.4.1 Vorgehen bei der Messung der Brutto-Konsumvolumen

Die Berechnung erfolgt für die **Personalkosten** analog zu den Berechnungen von Transferleistungen an Privathaushalte in den vorangehenden Kapiteln, nämlich über die Ermittlung der Konsummuster mit Hilfe der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE. Die **Sachkosten** können aufgrund der detaillierten Buchhaltungsangaben direkt in Konsumkategorien umgelegt werden.

Abgrenzung der betrachteten Kosten

Wir beziehen die gesamten Personal- und Sachkosten des Sozialdepartements in die Betrachtung ein. Die Hauptkonten sind «Personalaufwand» (30), «Sachaufwand» (31), «Beiträge an Institutionen (36b)» und «interne Verrechnungen (39b)». Zudem werden alle Aufwandpositionen der Asylorganisation separat ausgewertet und als Beitragszahlung (mit der Kontonummer 0 in Tabelle 93 im Anhang gekennzeichnet) ausgewiesen, weil die auf 2005 hin sowieso verselbständigte Asylorganisation weitgehend vom Bund finanziert wird und die Stadt hier nur einen Differenzbetrag übernimmt, der sich durchaus mit den Beitragszahlungen an andere Institutionen vergleichen lässt.

■ **Personalaufwand:** Beim Personalaufwand machen wir eine weitere Unterscheidung zwischen direkten Lohnzahlungen¹⁹, die den Haushalten der Beschäftigten zufließen, und indirekten «lohnähnlichen» Zahlungen wie Verpflegungszulagen, die wir direkt entsprechenden Konsumkategorien zuteilen (2.8 Mio Fr.).

Tabelle 20 zeigt, welche Konten zum direkten Lohnaufwand gezählt wurden, der sich insgesamt auf **128 Mio. Franken** belief.²⁰

Tabelle 20: Konti und Beträge direkter Lohnaufwand 2004 (in 1'000 Franken)

Kontonummer	Bezeichnung	Betrag
3001	Vergütungen an Behörden und Kommissionen	144
3010	Besoldungen des Verwaltungs- und Betriebspersonals	122'268
3011	Besoldungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Einsatzprogrammen	1'869
3012	Besoldungen für Personal in Ausbildung	2'050
3018	AHV-pflichtige Entschädigungen für unselbständig erwerbende Dritte	1
3020	Besoldungen der Lehrkräfte	1'170
3080	Entschädigungen an Temporärfirmen für Aushilfen	13
3185	Arbeitsentgelte an Klientinnen und Klienten in Heimen	724
Summe		128'240

Quelle: Rechnung des Sozialdepartements der Stadt Zürich 2004

■ **Sachaufwand:** Eine Übersicht zum Sachaufwand, der sich auf insgesamt **28 Mio. Franken** beläuft, findet sich in Tabelle 93 im Anhang. Der Sachaufwand wird bereinigt um die drei transitorischen Abgrenzungsposten (3185, 3187 und 3184).

■ **Beiträge an Institutionen:** Diese Konten belaufen sich auf insgesamt **52.6 Mio. Franken**. Es geht um Zahlungen, die das Sozialdepartement an externe Institutionen beiträgt, die Aufgaben in seinem Leistungsbereich übernehmen, anstatt dass es diese selber übernimmt (z.B. Kindertagesstätten, Soziokultur, private Hilfswerke). Hier wird auch der Beitrag an die Asylorganisation verbucht.

■ **Interne Verrechnungen:** Das Aufwandvolumen von **40.4 Mio. Franken** betrifft hier Leistungen, die das Sozialdepartement anderen städtischen Departementen bezahlen muss, beispielsweise für Raum- und EDV-Kosten.

Die Summe des in die Analyse einbezogenen **Personal- und Sachaufwands** beläuft sich insgesamt auf **252.3 Mio. Franken**.

Umlegen der Ausgaben in Konsumkategorien

Alle Konten bis auf den direkten Personalaufwand lassen sich direkt und ohne Zusatzannahmen oder Berechnungen Konsumkategorien zuordnen. Das Vorgehen für die Personalkosten ist relativ komplex, weil wir wohl die Löhne und Beschäftigungspensen kennen, nicht aber die für die Konsummuster wichtigen

¹⁹ Die Konten «Entschädigungen an Temporärfirmen für Aushilfen» (3080) und «Arbeitsentgelte an Klientinnen und Klienten in Heimen» (3185) werden vereinfachend ebenfalls unter die direkten Lohnzahlungen subsummiert.

²⁰ Da wir die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge separat auswerten (vgl. Kapitel 6), werden die Arbeitgeberbeiträge und das Konto «Steuern und Abgaben» hier nicht berücksichtigt.

Haushaltstypen und Haushaltseinkommen, die ja noch andere Komponenten aufweisen können. Wir verwenden deshalb Informationen aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE 2004, um die Angestellten des Sozialdepartements verschiedenen Haushaltseinkommensklassen zuzuordnen.²¹ Basierend auf diesen Informationen sind wir in der Lage, auf die Zusammensetzung des Personals nach Haushaltseinkommensklassen zu schliessen. **Tabelle 21** zeigt die prozentuale Verteilung der Personen aus der SAKE-Auswertung nach den gleichen fünf Haushaltseinkommensklassen, die auch in der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE verwendet werden, um die Konsummuster nach Einkommensklassen zu untersuchen.²²

Tabelle 21: Verteilung des Personals nach Haushaltseinkommensklassen

Gliederung	Alle Haushalte	Haushaltseinkommensklasse in Franken pro Monat				
Monatslohn		Bis 4'699	4'700 – 6'799	6'800 – 8'999	9'000 – 11'999	Über 12'000
Klasse		Klasse 1	Klasse 2	Klasse 3	Klasse 4	Klasse 5
Prozentuale Verteilung der Haushalte	100.0%	17.3%	16.5%	17.4%	15.0%	33.8%

Quelle: Personaldaten Sozialdepartement Stadt Zürich; SAKE 2004; EVE 2003; Berechnungen BASS

Wir gehen im Folgenden davon aus, dass die ausbezahlten Löhne, die oft nur einen Teil des Haushaltseinkommens ausmachen, sich in gleichem Mass an allen Ausgaben beteiligen wie die anderen Einkommen im Haushalt, legen also die Gesamtausgabenstruktur des Haushalts beim Umlegen der Löhne auf Konsumkategorien zu Grunde. Diese für jede Haushaltseinkommensklasse spezifische Struktur entnehmen wir der EVE 2002.²³

Da wir hier nicht Bedarfsleistungsbeziehende mit tiefen Einkommen betrachten, spielen auch Ausgabenkategorien eine Rolle, die nicht dem Konsum zuzuordnen sind. Dies sind einerseits «Sozialversicherungsbeiträge der Erwerbspersonen» sowie «Steuern und Gebühren», die wir in Kapitel 6 auswerten. Andererseits fallen darunter Ersparnisse, die auch unter die Kategorie «Lebensversicherung/Dritte Säule» fallen können. All diese Nicht-Konsumausgaben, die für einen schweizerischen Durchschnittshaushalt 35 Prozent des Haushaltseinkommens ausmachen, schliessen wir hier aufgrund der spezifischen Werte für jede Haushaltseinkommensklasse aus der Analyse aus.

²¹ Aus der Gesamtheit der SAKE-Daten haben wir Fälle ausgewählt, welche die folgenden Eigenschaften aufweisen: in der Gemeinde Zürich wohnhaft und Referenzperson in den Branchen „Öffentliche Verwaltung“ oder „Gesundheit und Sozialwesen“ tätig. Die Anzahl solcher Fälle in der Stichprobe beträgt N=271. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Stichprobe der SAKE mit den Charakteristika der Belegschaft des Sozialdepartements übereinstimmt. Um dies zu überprüfen, vergleichen wir die Brutto-Jahreslöhne nach Geschlecht aufgrund der SAKE und der Personaldaten.

	Gesamt	Männer	Frauen
SAKE	67'219	82'971	60'803
Personaldaten	67'192	78'028	61'700
% Differenz	0.0%	-6.0%	1.5%

Der Gesamtdurchschnitt stimmt sehr genau überein, was darauf hin deutet, dass die vorgenommene Stichprobenselektion für unsere Schätzung zulässig ist. Wir verwenden daher die Verteilung der Haushalte, wie wir sie in der Gruppe der Personen aus der definierten Stichprobe beobachten, um die Haushaltseinkommensverteilung des Personals des Sozialdepartements zu schätzen.

²² Verglichen mit der Verteilung der Haushaltseinkommen in der Schweizer Gesamtbevölkerung, ist hier die Klasse 5 übervertreten. Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass die Stadt Zürich höhere Durchschnittslöhne als die Gesamtschweiz aufweist. Ein weiterer Erklärungsgrund liegt im höheren Beschäftigungsanteil von Partner oder Partnerin: Sind gemäss SAKE landesweit bei 75% der Personen, die mit Partner oder Partnerin zusammenwohnen, beide erwerbstätig, so beträgt dieser Anteil für die untersuchte Stichprobe 82%.

²³ In der EVE 03 wurden bis jetzt nur die Ausgaben ausgewertet. Die Einkommenseite und somit auch die Berechnung der Ersparnisse, die in der EVE als Finanzierungssaldo ermittelt werden, wurde für das Jahr 2003 noch nicht plausibilisiert und veröffentlicht. Wir haben aus diesem Grund die EVE 03 Auswertung um die Ersparnisquote des Vorjahres (EVE 02) erweitert.

4.4.2 Berechnete Brutto-Konsumvolumen der Prozesskosten

Entsprechend der unterschiedlichen Berechnungsweise werden die Resultate für die Personalkosten und die übrigen Kategorien separat dargestellt.

Personalaufwand

Die durch die direkten Lohnauszahlungen des Sozialdepartements entstehenden Konsumvolumen sind in **Tabelle 22** dargestellt. Sie belaufen sich insgesamt auf **80 Mio. Franken**. Die grau unterlegten Zeilen stellen keine Konsumausgaben dar und wurden aus der Analyse ausgeschlossen.

Konsumvolumen gesamt

Der übrige in die Analyse einbezogene Prozesskostenaufwand des Sozialdepartements von **124.1 Mio. Franken** ist direkt als Konsumvolumen interpretierbar. Damit beträgt das durch die Verwaltungskosten des Sozialdepartements ausgelöste Konsumvolumen insgesamt **204 Mio. Franken**.

Tabelle 22: Konsumvolumen aufgrund des direkten Lohnaufwandes (in Prozent bzw. in 1'000 Franken)

Ausgabenkategorien	Durchschnitt	Klasse 1	Klasse 2	Klasse 3	Klasse 4	Klasse 5	Konsumvolumen
Anteil der Einkommensverteilung		17.32%	16.48%	17.39%	15.05%	33.77%	
Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	6.3%	11.34%	8.88%	8.33%	7.30%	4.80%	8'121
Alkoholische Getränke und Tabakwaren	1.0%	1.60%	1.32%	1.25%	1.01%	0.89%	1'321
Bekleidung und Schuhe	2.7%	3.35%	2.64%	2.85%	2.85%	2.69%	3'526
Hauptwohnsitz: Energie	0.8%	1.43%	1.09%	1.05%	0.82%	0.60%	1'001
Wohn.einrichtung, laufende Haush.führung	2.4%	2.04%	2.37%	2.64%	2.55%	2.35%	3'060
Kauf und Betrieb von Personenfahrzeugen	5.0%	4.22%	5.15%	6.00%	6.16%	4.58%	6'399
Öffentliche Verkehrsleistungen	1.1%	1.83%	0.94%	0.93%	1.10%	1.04%	1'360
Nachrichtenübermittlung	1.6%	3.25%	2.58%	2.04%	1.68%	1.20%	2'075
Unterhaltung, Erholung und Kultur	5.3%	6.38%	5.69%	5.77%	5.41%	5.09%	6'825
Körperpflege	1.5%	6.38%	1.65%	1.53%	1.36%	1.08%	1'950
Persönliche Ausstattung	0.4%	0.34%	0.28%	0.33%	0.38%	0.45%	514
Gast- und Beherbergungsstätten	5.5%	7.90%	5.89%	5.63%	5.32%	5.24%	7'031
Soziale, finanzielle und andere Dienstl.	0.2%	0.18%	0.19%	0.25%	0.23%	0.20%	263
Hauptwohnsitz: Miete/Zinsen	13.5%	27.10%	19.00%	16.35%	14.76%	10.40%	17'275
Ausbildung	0.4%	0.36%	0.39%	0.32%	0.37%	0.43%	512
Arztleistungen und Dienstl. der Spitäler	2.2%	4.91%	3.31%	2.67%	1.89%	1.69%	2'783
Pharmazeutische Prod., Sanitätsmaterial	0.7%	1.23%	1.04%	0.72%	0.68%	0.60%	897
Krankenkassen: Grundversicherung	3.9%	7.77%	6.02%	5.19%	4.33%	2.81%	5'001
Kranken- und Privatunfallvers. (Zusatz)	1.3%	2.04%	1.51%	1.48%	1.31%	1.21%	1'699
Übrige Vers.beiträge der Haushalte	4.6%	4.97%	4.31%	5.25%	4.75%	4.48%	5'903
Beiträge, Spenden und sonst. Übertragungen	1.9%	2.68%	1.66%	1.69%	2.25%	1.90%	2'471
Sozialvers.beiträge der Erwerbspersonen	7.1%	3.60%	7.32%	7.20%	7.72%	7.38%	9'158
Steuern und Gebühren	11.5%	10.72%	9.67%	9.63%	10.14%	12.74%	14'738
Lebensversicherung/Dritte Säule	3.0%	2.35%	1.93%	2.92%	2.75%	2.96%	3'859
Ersparnisse	16.0%	-12.04%	5.39%	7.96%	12.74%	23.24%	20'490
Summe	100.0%						128'234

Quelle: EVE 03/02; Berechnungen BASS. Grau: nicht in die Analyse mit einbezogene Ausgaben.

4.5 Zusammenfassung

Durch die in die Analyse miteinbezogenen Sozialausgaben in der Stadt Zürich wurde im Jahr 2004 ein Konsumvolumen von **885 Mio. Franken** ausgelöst (vgl. **Tabelle 23**).

Tabelle 23: Konsumvolumen der Ausgaben des Sozialdepartements in der Stadt Zürich 2004

Ausgabenkategorie des Sozialdepartements	% des Gesamt	Konsumvolumen
Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste (Wirtschaftliche Sozialhilfe, KKBB, ALBV, Platzierungskosten der JFH)	36.5%	323'394
Zusatzleistungen zu AHV und IV (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen und Gemeindegzuschüsse)	40.4%	357'367
Prozesskosten des Sozialdepartements (Personal- und Sachkosten)	23.1%	204'040
Summe	100.0%	884'801

Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich; Berechnungen BASS

Dieses wurde zu 40 Prozent durch die Zahlung von Zusatzleistungen zur AHV/IV, zu 37 Prozent durch Bedarfsleistungen der sozialen Dienste (inkl. Jugend- und Familienhilfe) und zu 23 Prozent durch den Personal- und Sachaufwand des Sozialdepartements bewirkt.

Wie **Tabelle 24** zeigt, betreffen die Konsumausgaben mit 40 Prozent vorwiegend den Grund- und Lebensbedarf (356 Mio. Fr., inkl. situationsbedingte Leistungen bei der Sozialhilfe). Der Bereich Miete/Wohnen (158 Mio. Fr.) macht 18 Prozent des gesamten Konsumvolumens aus. 24 Prozent betreffen Medizinalkosten (214 Mio. Fr.), 4 Prozent betreffen Schule/Ausbildung (33 Mio. Fr.) und 14 Prozent entstehen durch nicht nach den gleichen Kategorien aufzugliedernde Sachkosten der Verwaltung des Sozialdepartements (124 Mio. Fr.).

Tabelle 24: Konsumvolumen nach Bereichen (in 1'000 Fr.)

Konsumkategorie	Gesamt	Soziale Dienste		Zusatzleistungen		Verwaltungskosten	
		Sozialhilfe KKBB ALBV	Platzierungs- kosten	Privat- haushalte	Heime	Personal- kosten	Sachkosten ²
Grundbedarf/ Lebenshaltung	355'670	139'068	13'231	78'234	74'318	50'820	--
Miete/Wohnen	157'752	80'853	2'916	55'708	-- ¹	18'276	--
Medizinalkosten	214'157	53'843	826	65'259	83'848	10'381	--
Schule/Betreuung	33'169	7'201	25'457	--	--	512	--
Sachkosten ²	124'052	--	--	--	--	--	124'052
Total	884'801	280'964	42'430	199'201	158'166	79'988	124'052
in Prozent							
Grundbedarf/ Lebenshaltung	40.2%	49.5%	31.2%	39.3%	47.0%	63.5%	--
Miete/Wohnen	17.8%	28.8%	6.9%	28.0%	-- ¹	22.8%	--
Medizinalkosten	24.2%	19.2%	1.9%	32.8%	53.0%	13.0%	--
Schule/Betreuung	3.7%	2.6%	60.0%	--	--	--	--
Sachkosten ²	14.0%	--	--	--	--	--	100.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich; Berechnungen BASS

Anmerkungen: 1) Für Heime konnten keine Wohnungskosten berechnet werden, da sich die Immobilienkosten der Heime nicht mit den Wohnungskosten in den anderen Bereichen vergleichen lassen. 2) Die Sachkosten des Sozialdepartements können nicht in die aufgeführten Konsumkategorien aufgeteilt werden, da diese sich auf den Konsum von Individuen beziehen.

5 Direkt und indirekt abhängige Arbeitsplätze

Nach der Bestimmung der Konsumvolumen, welche durch die Auszahlungen der Bedarfsleistungen und die Prozesskosten des Sozialdepartements in einzelnen Konsumkategorien ermöglicht werden, soll auch bestimmt werden, wie viele Arbeitsplätze von diesem Konsum direkt und indirekt abhängig sind. Dazu ziehen wir aus den identifizierten Konsumkategorien Rückschlüsse darauf, für welche **Branchen** die Konsumvolumen Umsätze darstellen. Dabei stützen wir uns auf die Branchensystematik NOGA des Bundesamts für Statistik. Es wird vereinfachend jeweils der gesamte Betrag der für die betreffende Konsumkategorie am stärksten zutreffenden NOGA-Branche (Zweisteller) zugewiesen.

Aufgrund der Wertschöpfungsstatistik des Bundesamts für Statistik BFS («Buchhaltungsergebnisse schweizerischer Unternehmen, Geschäftsjahre 2001-2002»²⁴), die für jede Branche (NOGA-Zweisteller) angibt, wie viel Umsatz pro Vollzeitäquivalent realisiert wird, können wir anschliessend - nach Bereinigung um die Mehrwertsteuer - von den Umsätzen auf die Anzahl **direkt abhängiger Arbeitsplätze** zurückschliessen. Wir berechnen also, wie viele Vollzeitstellen in der entsprechenden Branche benötigt werden, um die konsumierten Güter bereitzustellen.

Bei der Bereinigung um die **Mehrwertsteuer** wird das ausgelöste Konsumvolumen mit der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung multipliziert. Da jedoch unterschiedliche Mehrwertsteuersätze zur Anwendung kommen und die Umsätze gewisser Branchen teilweise (unecht) von der Mehrwertsteuer befreit sind, müssen die Berechnungen nach Konsumkategorien bzw. Branchen differenziert durchgeführt werden. Die gesamte Mehrwertsteuer, welche in der Wertschöpfungskette zur Entstehung eines Produkts anfällt, wird von den EndkonsumentInnen bezahlt. Deshalb muss nur die Mehrwertsteuer in den direkt vom Konsumvolumen abhängigen Branchen betrachtet werden.²⁵

Nun stützen sich die untersuchten Branchen ihrerseits auf Vorleistungen, die meist aus anderen Branchen stammen und in denen folglich ebenfalls **indirekt** von den Leistungen des Sozialdepartements **abhängige Arbeitsplätze** bestehen. Die Produktionskette könnte so über mehrere Glieder retour analysiert werden. Da wir jedoch nur eine grobe Überschlagsrechnung anstellen können, sehen wir davon ab, diese sogenannten Multiplikatoreffekte über mehrere Stufen zurück zu verfolgen, weil die Annahmen sonst hoch spekulativ würden und die betrachteten Arbeitsplätze zu einem immer grösseren Teil im Ausland lägen. Wir betrachten nur die Zulieferer im ersten Glied, was tendenziell zu einer Unterschätzung führt.

Dabei gehen wir wie folgt vor: Der **Warenaufwand** wird in der Wertschöpfungsstatistik des Bundesamts für Statistik direkt ausgewiesen. In diesem Bereich wird je Branche jeweils die am stärksten zutreffende Zulieferbranche mit einbezogen. Der **Aufwand für Dienstleistungen** wird über die Aufwandkategorie «weiterer Betriebsaufwand» in der Wertschöpfungsstatistik angenähert.

²⁴ Die Publikation zu den Jahren 2001/2002 ist noch immer die aktuellste. Für das Jahr 2004 werden die Zahlen erst Anfang 2007 vorliegen.

²⁵ Im Jahr 2004 waren 3 Mehrwertsteuersätze gültig: Der Normalsatz von 7.6 Prozent, der reduzierte Satz von 2.4 Prozent sowie der Sondersatz von 3.6 Prozent. Welcher Satz für welche Leistungen und Güter zur Anwendung kommt, wird in der Verordnung zur Mehrwertsteuer definiert. Dies führt dazu, dass je nach Branche (NOGA-Kategorie) unterschiedliche durchschnittliche Mehrwertsteuersätze gelten. Für die einzelnen NOGA-Kategorien fällt ein unterschiedlicher Anteil des Umsatzes in den Bereich dieser drei Sätze. Eine Berechnung der durchschnittlichen Mehrwertsteuer-Belastung des Umsatzes nach NOGA-Kategorien im Jahr 1995 wurde in der Publikation zur Taxe Occulte in der Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung (2005) geleistet. Diese wurde für unsere Zwecke von Markus Schärer, Mehrwertsteuer-Spezialist des BASS, auf die im Jahr 2004 gültigen Sätze hochgerechnet. Gewisse NOGA-Kategorien mussten dabei noch zusätzlich analysiert werden (Nahrungsmittel, öffentlicher Verkehr), weil sich der Umsatz auf der Ebene NOGA-Dreisteller aus Branchen mit unterschiedlichen Mehrwertsteuerbelastungen zusammensetzt. Dieser wurde auf die betrachtete Ebene des NOGA-Zweistellers aggregiert. Dabei diente die Zusammensetzung des Warenkorbes für den Landesindex der Konsumentenpreise 2004 als Grundlage.

Es können keine Aussagen dazu gemacht werden, ob die abhängigen Arbeitsplätze in der Stadt oder im Kanton Zürich, im In- oder Ausland liegen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die direkt abhängigen Arbeitsplätze sich zum grössten Teil im Grossraum Zürich befinden, da die Leistungsbeziehenden hauptsächlich hier ihre Einkäufe tätigen, in medizinische Behandlung gehen etc.. Bei den indirekt abhängigen Arbeitsplätzen ist davon auszugehen, dass diese sowohl im In- wie im Ausland liegen. Im Folgenden werden die Berechnungen wiederum nach den einzelnen Leistungsbereichen differenziert.

5.1 Von Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste in der Stadt Zürich abhängige Arbeitsplätze

Wie **Tabelle 25** zeigt, beläuft sich die Schätzung beim über die wirtschaftliche Sozialhilfe, KKBB und ALBV in der Stadt Zürich ermöglichten Konsum auf **1'813 direkt abhängige Arbeitsplätze** und **348 indirekt abhängige Arbeitsplätze** (Vollzeitäquivalente) oder insgesamt **2'161 abhängige Arbeitsplätze**.

Tabelle 25: Anzahl direkt und indirekt abhängiger Arbeitsplätze im Jahr 2004

	Bedarfsleistungen (in 1000 Fr.)	Arbeitsplätze		
		direkt abhängig	Indirekt abhängig	Gesamt
Grundbedarf	98'817	280	174	454
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	35'004	94	57	151
Bekleidung, Schuhe	9'075	24	25	49
Energieverbrauch	4'268	2	3	5
Laufende Haushaltsführung	4'391	12	11	23
Gesundheit	1'976	5	2	7
Öffentlicher Verkehr	4'567	22	6	28
Nachrichtenübermittlung	8'090	24	10	34
Unterhaltung und Bildung	16'184	14	40	55
Körperpflege	5'051	14	5	19
Persönliche Ausstattung	1'170	3	3	6
Essen und Getränke Restaurant	8'051	63	9	72
Übriges	988	3	3	5
Mietkosten	80'853	347	73	420
Stadteigene Wohnungen	3'238	14	3	17
Genossenschaftswohnungen	15'401	66	14	80
Mietwohnungen Freier Markt	62'215	267	56	323
Medizinalkosten	53'843	734	45	779
Ambulante Behandlungen	21'665	366	17	383
Stationäre Aufenthalte	15'317	259	12	271
Zahnärzte	4'397	74	3	78
Medikamente	10'235	27	10	38
Krankenkassen	2'229	7	3	10
Situationsbedingte Leistungen	47'452	453	55	508
Möbiliar	5'727	15	15	30
Fremdbetreuung Kinder	4'764	81	4	85
Aus- und Weiterbildung	2'437	15	3	18
Berufsnebenkosten	3'048	24	3	27
Therapeutischer Aufenthalt	6'516	110	5	115
Weitere Dienstleistungen	5'720	57	5	61
Pflegefamilie, Heilsarmee, etc.	19'240	151	21	172
Summe	280'964	1'813	348	2'161
Wirtschaftliche Sozialhilfe	265'855	1'716	329	2'045
KKBB und ALBV	15'109	98	19	116

Berechnungen BASS

Die Arbeitsplätze hängen, wie aus der Höhe der ausgelösten Konsumvolumen zu schliessen ist, hauptsächlich von der wirtschaftlichen Sozialhilfe ab. Bei KKBB und ALBV ist die Zahl mit 116 abhängigen Arbeitsplätzen gering. Die Resultate nach Branchen werden in der Zusammenfassung (Tabelle 29) für alle untersuchten Ausgaben des Sozialdepartements gemeinsam dargestellt.

5.2 Von Jugend- und Familienhilfe abhängige Arbeitsplätze

In **Tabelle 26** sind die geschätzten direkt und indirekt abhängigen Arbeitsplätze nach Konsumkategorien getrennt dargestellt.²⁶

Tabelle 26: Leistungen der Jugend- und Familienhilfe – Anzahl abhängiger Arbeitsplätze

	Jugend- und Familienhilfe (in Mio. Fr.)	ARBEITSPLÄTZE		
		direkt abhängig	Indirekt abhängig	Gesamt
Lebensunterhalt	16.15	61.1	21.7	82.8
Lebensunterhalt / Unterbringung	10.01	44.8	14.7	59.5
Energie / Liegenschaftenverwaltung	3.69	9.3	2.9	12.2
Diverses	0.83	1.9	1.7	3.6
Verwaltung Heime	1.62	5.1	2.3	7.4
Schule / Betreuung	25.46	198.4	29.0	227.4
Betreuung (Tagesstruktur)	1.67	66.4	3.6	69.9
Schule / Unterricht	21.52	131.9	25.4	157.4
Sozialpädagog./ therapeut. Leistungen	2.27	0.1	0.0	0.1
Gesundheitskosten	0.83	3.3	1.1	4.5
Zahnärzte	0.05	0.9	0.0	1.0
Krankenkassen	0.77	2.4	1.1	3.5
Summe	42.43	263	52	315

Berechnungen BASS

Wir schätzen hier **263 direkt abhängige und 52 indirekt abhängige Arbeitsplätze** (Vollzeitäquivalente) oder **insgesamt 315 abhängige Arbeitsplätze**. Gut zwei Drittel davon sind dem Bereich Schule und Betreuung zuzuordnen. Davon macht die Schule mit rund 157 Vollzeitäquivalenten den Hauptanteil aus. Der Bereich Lebensunterhalt generiert 83 abhängige Arbeitsplätze, nur 4.5 Vollzeitäquivalente hängen von den Gesundheitskosten ab.

5.3 Von Zusatzleistungen zur AHV/IV abhängige Arbeitsplätze

Nachfolgend sind die geschätzten direkt und indirekt von Zusatzleistungen zur AHV/IV abhängigen Arbeitsplätze nach Konsumkategorien getrennt dargestellt (**Tabelle 27**). In absoluten Zahlen bestehen **3'238 direkt abhängige und 396 indirekt abhängige Arbeitsplätze** (Vollzeitäquivalente). Insgesamt ergibt dies eine geschätzte Zahl von **3'634 abhängigen Arbeitsplätzen**. Zwei Drittel dieser Arbeitsplätze bestehen im medizinischen Bereich. Allein im stationären Bereich (vorwiegend Alters- und Pflegeheime,

²⁶ Die Ausgaben der Pflegefamilien für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (1 Mio. Fr.) werden bei der Berechnung der abhängigen Arbeitsplätze nicht berücksichtigt (vgl. oben). Im Bereich der Liegenschaftsverwaltung werden die indirekt abhängigen Arbeitsplätze im Bausektor nicht mit einbezogen, da die entsprechenden Vorleistungen Investitionen darstellen. Die Kosten für Krankenversicherungen werden vereinfachend nicht gemäss dem in den anderen Kapiteln über die Konsumeffekte verwendeten Kosten-schlüssel des Gesundheitswesens verteilt, da das betreffende Volumen sehr gering ist.

5 Direkt und indirekt abhängige Arbeitsplätze

Wohnheime für Behinderte) werden 1'740 Stellen direkt oder indirekt über Zusatzleistungen in der Stadt Zürich finanziert.

Tabelle 27: Direkt und indirekt von Zusatzleistungen abhängige Arbeitsplätze

	Zusatzleistung (in 1'000 Fr.)	Arbeitsplätze		
		direkt abhängig	Indirekt abhängig	Gesamt
Lebensunterhalt	136'749	683	203	887
Ernährung, Getränke, Tabak	33'763	91	55	146
Bekleidung, Schuhe	4'683	13	13	25
Energieverbrauch	4'294	2	3	5
Wohnungseinrichtung / Haushalt	5'539	15	14	29
Kauf / Betrieb Fahrzeuge	7'386	6	21	28
Öffentlicher Verkehr	3'202	15	4	20
Nachrichtenübermittlung	3'966	12	5	18
Unterhaltung / Kultur	6'954	6	17	24
Ausbildung	4'185	26	5	31
Körperpflege	3'301	9	3	12
Persönliche Ausstattung	945	3	2	5
Gast-/Beherbergungsstätten*	45'798	359	49	408
Übriges	12'730	126	10	137
Mietkosten	55'708	239	50	289
Mietwohnungen freier Markt	38'327	164	35	199
Stadt-/Genossenschaftswohnungen	17'381	75	16	90
Medizinalkosten	164'911	2'316	142	2'458
Ambulante Behandlungen	24'825	420	19	439
Stationäre Aufenthalte	98'480	1'664	76	1'740
Spitex	1'964	33	2	35
Zahnärzte	5'915	100	5	104
Medikamente	15'385	41	15	57
Verwaltung Krankenkassen	18'341	317	26	343
Summe	357'367	3'238	396	3'634

Berechnungen BASS

5.4 Von Prozesskosten abhängige Arbeitsplätze

Von den direkten **Lohnkosten** des Sozialdepartements sind, wie in **Tabelle 28** ersichtlich, 304 Arbeitsplätze direkt und 130 indirekt abhängig, was sich aufgrund einer Rundungsdifferenz auf eine geschätzte Gesamtzahl von insgesamt **433 Arbeitsplätzen** summiert.

Tabelle 28: Anzahl direkt und indirekt abhängiger Arbeitsplätze für den direkten Lohnaufwand

Ausgabenkategorien	Anteil	Volumen in 1'000 Fr.	Arbeitsplätze		Gesamt
			direkt abhängig	indirekt abhängig	
Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	6.33%	8'121	22	17	38
Alkoholische Getränke und Tabakwaren	1.03%	1'321	4	3	6
Bekleidung und Schuhe	2.75%	3'526	9	7	17
Hauptwohnsitz: Energie	0.78%	1'001	1	1	1
Wohn.einrichtung, laufende Haush.führung	2.39%	3'060	8	6	14
Kauf und Betrieb von Personenfahrzeugen	4.99%	6'399	5	6	11
Öffentliche Verkehrsleistungen	1.06%	1'360	6	2	8
Nachrichtenübermittlung	1.62%	2'075	6	3	9
Unterhaltung, Erholung und Kultur	5.32%	6'825	6	17	23
Körperpflege	1.52%	1'950	5	4	9
Persönliche Ausstattung	0.40%	514	1	1	2
Gast- und Beherbergungsstätten	5.48%	7'031	55	18	73
Soziale, finanzielle und andere Dienstl.	0.21%	263	1	0	1
Hauptwohnsitz: Miete/Zinsen	13.47%	17'275	74	16	90
Ausbildung	0.40%	512	3	1	4
Arztleistungen und Dienstl. der Spitäler	2.17%	2'783	47	8	55
Pharmazeutische Prod., Sanitätsmaterial	0.70%	897	2	2	4
Krankenkassen: Grundversicherung	3.90%	5'001	16	7	22
Kranken- und Privatunfallvers. (Zusatz)	1.32%	1'699	5	2	8
Übrige Vers.beiträge der Haushalte	4.60%	5'903	19	8	26
Beiträge, Spenden und sonst. Übertragungen	1.93%	2'471	7	4	11
Summe	62.37%	79'988	304	130	433

Quelle: EVE 03/02; Berechnungen BASS

Der Beschäftigungseffekt der **Sachkosten** (Kostenarten indirekter Lohnaufwand, Sachaufwand, Beitragszahlungen an Institutionen und interne Verrechnungen), beläuft sich auf 881 direkt und 197 indirekt abhängige oder insgesamt **1'078 Arbeitsplätze** (Vollzeitäquivalente).

Total bestehen aufgrund der Prozesskosten damit 1'184 direkt abhängige Arbeitsplätze und 327 indirekt abhängige Arbeitsplätze, zusammen also eine geschätzte Zahl von **1'511 abhängigen Arbeitsplätzen**.

5.5 Zusammenfassung

Die Zahl der Arbeitsplätze, die vom ausgelösten Brutto-Konsumvolumen abhängen, wird auf insgesamt **7'622 Vollzeitäquivalente** geschätzt (vgl. **Tabelle 29**). Von diesen sind **6'499 direkt abhängige Arbeitsplätze**, die in den Branchen bestehen, in welche die Konsumausgaben in einem ersten Schritt fließen (z.B. Detailhandel). **1'123 indirekt abhängige Arbeitsplätze** bestehen in den Zuliefer- und Produktionsbetrieben, in welche die Konsumausgaben in einem zweiten Schritt weitergehen.

Tabelle 29: Vom Konsumvolumen der Sozialausgaben direkt und indirekt abhängige Arbeitsplätze

Branche ¹	Beschreibung	Arbeitsplätze		
		direkt abhängig	indirekt abhängig	Gesamt
Industrie (2. Sektor)		7	543	550
NOGA 15	Herst. von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Getränken	0	176	176
NOGA 18	Herstellung von Bekleidung	0	41	41
NOGA 22	Herstellung von Verlags- und Druck-Erzeugnissen	0	48	48
NOGA 24	Herstellung von chemischen Erzeugnissen	0	32	32
NOGA 32	Herst. v. Geräten der Radio- Fernseh-/ Nachrichtentechnik	0	8	8
NOGA 33	Herst. von medizinischen Geräten, Präzisionsinstrumente	0	137	137
NOGA 34	Herstellung von Automobilen und Automobilteilen	0	25	25
NOGA 35	Sonstiger Fahrzeugbau	0	0	0
NOGA 36	Herstellung von Möbeln, und sonst. Erzeugnissen	0	73	73
NOGA 40	Energieversorgung	7	5	12
NOGA 45	Bau, Sanitärinstallation	0	0	0
Dienstleistungen (3. Sektor)		6'492	580	7'072
NOGA 50	Automobilhandel, Reparatur von Autom.; Tankstellen	12	0	12
NOGA 52	Detailhandel ; Rep. von Gebrauchsgütern	456	0	456
NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	688	0	688
NOGA 60	Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	48	0	48
NOGA 64	Nachrichtenübermittlung	31	0	31
NOGA 66	Versicherungen (ohne Sozialversicherung)	126	0	126
NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	811	0	811
NOGA 71	Vermietung beweglicher Sachen o. Bedienungspersonal	7	0	7
NOGA 72	Datenverarbeitung und Datenbanken	10	0	10
NOGA 74	Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstl.	64	579	643
NOGA 80	Erziehung und Unterricht	349	0	349
NOGA 85	Gesundheits- und Sozialwesen	3'663	1	3'664
NOGA 91	Interessenvertretung, kirchliche u. sonstige Vereinigungen	8	0	8
NOGA 92	Kultur, Sport und Unterhaltung	27	0	27
NOGA 93	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	193	0	193
Gesamt		6'499	1'123	7'622

Berechnungen BASS

Anmerkungen: 1) NOGA = Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige des Bundesamtes für Statistik BFS; 2) Die Zuordnung der Arbeitsplätze konnte wegen des Fehlens detaillierterer Informationen der Wertschöpfungsstatistik des BFS im Dienstleistungssektor nur unvollständig vorgenommen werden. Ein Grossteil der unter «Erbringung sonstiger Dienstleistungen» aufgeführten Arbeitsplätze besteht in Wahrheit in den anderen Dienstleistungsbranchen, insbesondere im Gesundheitswesen. Auf die geschätzte Anzahl Arbeitsplätze dürfte die fehlende Zuordnung jedoch keinen Einfluss haben.

Am meisten Arbeitsplätze, nämlich insgesamt **3'634**, hängen vom durch die **Zusatzleistungen zur AHV/IV** ermöglichten Konsum ab. Die zweitgrösste arbeitsplatzbezogene Bedeutung haben mit **2'161** Arbeitsplätzen die **Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste**, wobei hier die Sozialhilfe den Löwenanteil ausmacht. Von den **Personal- und Sachkosten** des Sozialdepartements hängen **1'511** Arbeitsplätze ausserhalb der Verwaltung ab. Die Beschäftigten des Sozialdepartements sind in dieser Zahl nicht mitgezählt.

Eine präzise Aussage darüber, in welcher geografischen Region die Arbeitsplätze bestehen, kann nicht gemacht werden. Die direkt abhängigen Arbeitsplätze sind jedoch von ihrer Natur her überwiegend in der

Stadt oder der **Region Zürich** zu verorten. Als Grössenordnung: Ihre Zahl entspricht rund **2 Prozent** der im Jahr 2004 in der Stadt Zürich bestehenden 274'700 Arbeitsplätze (bzw. jedem 50. Arbeitsplatz).

Von den indirekt abhängigen Arbeitsplätzen liegt ein Teil in der **Schweiz**, ein eher grösserer Anteil allerdings im **Ausland**. Dies, weil hier Arbeitsplätze in der Herstellung betroffen sind, welche häufig nicht in der Schweiz stattfindet.

Auch die **Branchen**, in denen die abhängigen Arbeitsplätze bestehen, sind in Tabelle 29 ersichtlich. 93 Prozent bestehen im **Dienstleistungssektor** (7'072 Vollzeitäquivalente), fast alle sind direkt abhängig. Im **Industriesektor** bestehen hingegen nur 550 abhängige Arbeitsplätze (7%), welche zu 99% indirekt abhängig sind, was sich aus dem Umstand ergibt, dass diese Branchen in der Herstellung und Zulieferung für Dienstleistungsbranchen tätig sind. Da wir die Analyse nach der ersten Zulieferstufe abgebrochen haben, kommt der **Erste Sektor**, der vor allem im Nahrungsmittelbereich auch wichtig wäre, in unserer Analyse gar nicht vor.

6 Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge

Ein Teil der Konsumvolumen, die durch die Zahlungen des Sozialdepartements ermöglicht werden, fliesst in der Form von Steuern auf verschiedenen Wegen wieder an den Staat zurück. Wir berechnen hier, wie viel Einkommens- und Mehrwertsteuern der Staat aufgrund dieses Konsumeffekts einnimmt. Auch die Sozialversicherungen kassieren bei den Erwerbseinkommen mit, was vor allem den Versicherten selbst zu Gute kommt, die sich so eine bessere Absicherung erwerben können.

Nachfolgend werden im Abschnitt 6.1 zunächst Sozialversicherungsbeiträge und Steuereinnahmen aufgrund der Lohnzahlungen im Sozialdepartement berechnet. Die Ermittlung der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge, die aufgrund von Lohnzahlung des Sozialdepartements ausbezahlt werden, basiert auf einer Spezialauswertung des Lohnverwaltungssystems und somit auf den tatsächlich ausbezahlten Sozialversicherungsbeiträgen.

In Abschnitt 6.2 werden die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ermittelt, die direkt durch die Transferzahlungen ausgelöst werden. In Abschnitt 6.3 werden überschlagsweise jene Sozialversicherungsbeiträge und Steuereinnahmen geschätzt, die durch die Einkommen der Personen generiert werden, deren Arbeitsplätze direkt vom Konsum abhängen, der durch die in der Stadt Zürich bezahlten Bedarfsleistungen möglich wird. In Abschnitt 6.4 schliesslich berechnen wir die Mehrwertsteuereinnahmen, die auf dem durch die Bedarfsleistungen ermöglichten Konsumvolumen anfallen. Abschnitt 6.5 fasst die Ergebnisse zusammen.

6.1 Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufgrund der Löhne im Sozialdepartement

Wie bei der Analyse der Konsumvolumen werden auch hier die gesamten Löhne des Sozialdepartements berücksichtigt. Bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Abschnitt 6.1.1) lassen sich die Arbeitgeberbeiträge direkt der Rechnung der Stadt Zürich entnehmen. Die Zahlen zu den Arbeitnehmendenbeiträge beruhen auf einer Spezialauswertung des Sozialdepartements. Für die Berechnung der Einkommenssteuerbelastung der beim Sozialdepartement Beschäftigten (Abschnitt 6.1.2) ist das Vorgehen komplexer, weil nicht direkt die Löhne als Bemessungsgrundlage dienen, sondern diese abhängig ist von der Haushaltsituation und dem Haushaltseinkommen, das auch andere Komponenten aufweisen kann.

6.1.1 Sozialversicherungsbeiträge

Arbeitgebendenbeiträge an die Sozialversicherungen

Die Summe der Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen in **Tabelle 30** betrug im Jahr 2004 **19.4 Mio. Franken**. Der grösste Posten sind die Pensionskassenbeiträge, die weit vor den AHV-IV-Beitragszahlungen liegen.

Tabelle 30: Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeberseite 2004

Sozialversicherungen	Betrag
AHV-IV	6'327'129
Pensionskassen	11'354'297
Andere SV (ALV, Unfall, and.)	2'157'344
Gesamt	19'838'770

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich; Berechnungen BASS

Arbeitnehmendenbeiträge an die Sozialversicherungen

Aufgrund einer Spezialauswertung der Personaldaten durch das Sozialdepartements ist eine detaillierte Lohnnebenkostenanalyse auch auf Seiten der Arbeitnehmendenbeiträge möglich (siehe **Tabelle 31**).

Tabelle 31: ArbeitnehmerInnenbeiträge an die Sozialversicherungen

Sozialversicherungen	Betrag
AHV-IV	6'234'557
Pensionskassen	6'914'294
Andere SV (ALV, Unfall, and.)	2'563'761
Gesamt	15'712'612

Quelle: Auswertung Sozialdepartements Stadt Zürich; Berechnungen BASS. Anmerkung: Die Posten «Asyl-Fürsorge-Beitrag», «Quellensteuern», «Verbandsbeitrag» und «Miete & Essen» wurden ausgeschlossen, da sie nicht direkt mit Sozialleistungen zu tun haben.

Sie belaufen sich auf insgesamt **15.7 Mio. Franken**. Mit fast 6.9 Mio. Franken machen auch auf Arbeitnehmendenseite die Pensionskassenbeiträge den grössten Anteil aus, der Abstand zu AHV/IV ist aber weniger gross. Der Gesamtbetrag der Arbeitnehmendenbeiträge liegt unter dem der Arbeitgeberbeiträge, die sich bei gewissen Leistungen stärker an der Finanzierung beteiligt.

Zusammen belaufen sich Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenbeiträge auf **35.5 Mio. Franken**.

6.1.2 Einkommensabhängige Steuern

Bei der Steuerberechnung für die beim Sozialdepartement Beschäftigten stehen wir vor dem gleichen Problem wie bereits bei der Identifikation ihrer Konsummuster in Kapitel 4.4. Nicht die einzelnen Löhne sind hier massgeblich, sondern die Haushaltssituation und das gesamte Haushaltseinkommen, von dem der Lohn vielleicht nur einen Teil ausmacht. In Abschnitt 4.1.1 haben wir detailliert geschildert, wie wir aufgrund von Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE die Einzelpersonen verschiedenen Haushalten zuweisen. Auf die dortige Auswertung stützen wir uns auch jetzt.²⁷

Wie hoch der Anteil der Einkommenssteuern ist, den die Haushalte in den verschiedenen Einkommensklassen bezahlen, entnehmen wir einer Auswertung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 2002, bei der die Rentnerhaushalte ausgeschlossen wurden.²⁸ In Kapitel 4 haben wir in Tabelle 21 die Verteilung der beim Sozialdepartement Beschäftigten auf diese Haushaltseinkommensklassen berechnet. Aufgrund dieser Angaben sind wir nun in der Lage, die einkommensbezogene Steuerbelastung des Personals zu berechnen und auf direkte Bundessteuer, kantonale Steuern und Gemeindesteuern herunterzubrechen (vgl. **Tabelle 32**).²⁹ Dabei gehen wir wiederum davon aus, dass die Löhne der beim Sozialdepartement Beschäftigten zum gleichen Prozentsatz zur Bezahlung der Steuern herangezogen werden wie alle anderen Einkommen im Haushalt.

²⁷ Genau genommen sind auch bei den Sachkosten rund 150'000 Franken «Steuern und Gebühren» ausgewiesen. Diese vernachlässigen wir hier, weil es sich grossteils um Zahlungen an stadteigene Amtsstellen handelt.

²⁸ Diese Berechnungsart führt eher zu einer Unterschätzung der Steuerwirkung, weil in den Haushaltseinkommen auch gewisse steuerfreie Transferleistungen enthalten sind.

²⁹ Die Analyse erfolgt genau genommen in drei Schritten: Als erstes berechnen wir aufgrund der EVE die Steuervolumen für direkte Bundessteuer, Kantonssteuer, Gemeindesteuer und übrige mit Einkommen und Vermögen korrelierte Steuern. Da die Kategorie «Übriges» Steuerarten betrifft, die an Gemeinde und Kanton gehen, schlagen wir sie zweitens diesen beiden Körperschaften zu. Weil der in der EVE widerspiegelte gesamtschweizerische Steuerteiler zwischen Kanton und Gemeinde für Zürich nicht zutrifft, summieren wir drittens die Kantons-, Gemeinde- und übrigen Steuern und schlagen sie aufgrund des effektiven Splits zwischen Stadt und Kanton Zürich (Stadt 122/222, Kanton 100/222) diesen beiden Ebenen zu.

Tabelle 32: Steuereinnahmen aufgrund der Löhne für Bund, Kanton und Gemeinden (in 1'000 Fr.)

	Gesamt	Direkte Bundessteuer	Kantonale Steuern	Gemeindesteuern
Summe	13'575	1'575	5'405	6'594

Berechnungen BASS

Von den 128 Mio. Franken, die das Sozialdepartement als Löhne an die Beschäftigten auszahlt, fliessen also rund **13.6 Mio. Franken** als einkommensbezogene Steuern an den Staat zurück. Die **Wohngemeinden** der beim Sozialdepartement Beschäftigten (nicht immer die Stadt Zürich!) erhalten davon rund **6.6 Mio. Franken**, die **Kantone** etwa **5.4 Mio. Franken** und der **Bund 1.6 Mio. Franken**.

6.2 Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufgrund von Transferleistungen und Verwaltungstätigkeit

Hier sind in **Tabelle 33** jene in den Transfers enthaltenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern ausgewiesen, die im Kapitel zu den Brutto-Konsumeffekten aus der Analyse ausgeschlossen wurden. Bei den Zusatzleistungen betrifft dies Zahlungen an IV-Leistungsbeziehende und Hinterlassene für die Mindestbeiträge an die AHV. Bei den Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste werden in Ausnahmefällen Zahlungen für Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bzw. Gebühren direkt übernommen. Bei der Jugend- und Familienhilfe dagegen lösen die Zahlungen an Pflegefamilien dort Steuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen aus, die analog dem Vorgehen in Abschnitt 6.1 für die Löhne berechnet wurden.

Tabelle 33: In den Bedarfsleistungen enthaltene Sozialversicherungsbeiträge und Steuern

	Zusatzleistungen	Bedarfsleistungen	Jugend und Familienhilfe	Gesamt
Steuern und Gebühren		424'410	474'840	899'250
Sozialversicherungen	2'252'182	190'677	558'995	3'001'854
Summe	2'252'182	615'087	1'033'835	3'901'104

Quelle: Amt für Zusatzleistungen Stadt Zürich; Berechnungen BASS

Insgesamt kommen so gut **1 Mio. Franken** an **Steuern und Gebühren** zusammen sowie **3 Mio. Franken Sozialversicherungsbeiträge**.

6.3 Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufgrund der Erwerbseinkommen der direkt von den Bedarfsleistungen abhängigen Arbeitsplätze

In Kapitel 5 wurde berechnet, wie viele Arbeitsplätze direkt oder indirekt von den Leistungen des Sozialdepartements abhängen. Es sind dies insgesamt 7'622 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente). Die auf diesen Stellen Beschäftigten erhalten nicht nur ein Arbeitseinkommen, sondern es fallen auch da Arbeitgeber- wie Arbeitnehmendenbeiträge an die Sozialversicherungen an, und die Arbeitseinkommen werden versteuert. In diesem Baustein werden wir in derselben Bruttoperspektive diese Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge berechnen.

Für die Berechnung dieser Brutto-Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen beschränken wir uns auf die 6'499 direkt abhängigen Arbeitsplätze, weil die 1123 indirekt abhängigen Arbeitsplätze geographisch schwer zuzuordnen sind und zu einem grossen Teil nicht in der Schweiz liegen. Die Berechnung des Steu-

er- und Sozialversicherungsaufkommens, die wir hier durchführen, ist somit eine konservative Schätzung, da nur ein Teil des Beschäftigungseffekt berücksichtigt werden kann. Das Vorgehen:

- In einem *ersten Schritt* wird der gesamte Einkommenseffekt aufgrund der Anzahl direkt abhängiger Vollzeitäquivalente nach NOGA-Branchen hochgerechnet. Dazu verwenden wir die nach Branchen differenzierten schweizerischen Durchschnittslöhne aufgrund der SAKE 2004.³⁰
- In einem *zweiten Schritt* ermitteln wir aufgrund der Einkommensberechnung die Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenbeiträge an die Sozialversicherungen sowie die Steuereinnahmen.

6.3.1 Berechnung des Brutto-Einkommenseffekts

Im Kapitel 5 haben wir die direkt abhängigen Arbeitsplätze in Tabelle 29 nach Branchen differenziert. Anhand der SAKE-Angaben für das Jahr 2004 ermitteln wir nun das Bruttojahreseinkommen nach Branchen (vgl. **Tabelle 34**). Die Berechnung des gesamten Einkommenseffekts von knapp **433 Mio. Franken** erfolgt, indem die Anzahl Vollzeitäquivalente mit dem durchschnittlichen Bruttojahreslohn multipliziert wird (letzte Spalte).

Tabelle 34: Durchschnittlicher Bruttojahreslohn nach Branchen

Branche	Beschreibung	direkt abhängige A'Plätze	Bruttojahres- einkommen	Einkommens- volumen
Industrie (2. Sektor)		7		557'092
NOGA 22	Herstellung von Verlags- und Druck-Erzeugnissen, (...)	0	68'250	0
NOGA 40	Energieversorgung	7	81'698	557'092
Dienstleistungen (3. Sektor)		6'492		432'104'396
NOGA 50	Automobilhandel, Instandhaltung und Reparatur von Automobilen; Tankstellen	12	54'560	638'042
NOGA 52	Detailhandel ; Rep. von Gebrauchsgütern	456	54'560	24'860'558
NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	688	42'140	28'989'441
NOGA 60	Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	48	68'079	3'297'396
NOGA 64	Nachrichtenübermittlung	31	89'640	2'743'415
NOGA 66	Versicherungen (ohne Sozialversicherung)	126	87'744	11'055'213
NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	811	75'292	61'061'792
NOGA 71	Vermietung beweglicher Sachen ohne Bedienungspersonal	7	75'292	558'449
NOGA 72	Datenverarbeitung und Datenbanken	10	75'292	723'401
NOGA 74	Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen	64	54'432	3'493'257
NOGA 80	Erziehung und Unterricht	349	65'347	22'801'316
NOGA 85	Gesundheits- und Sozialwesen (ohne Spitäler und Ärzte)	3'663	70'788	259'299'856
NOGA 91	Interessenvertretung, kirchliche u. sonstige Vereinigungen	8	79'104	601'635
NOGA 92	Kultur, Sport und Unterhaltung	27	54'432	1'453'128
NOGA 93	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	193	54'432	10'527'497
Gesamt		6'499		432'661'489

Quelle: SAKE 2004; Berechnungen BASS

³⁰ Die SAKE wurde hier der LSE vorgezogen, weil die Daten aktueller sind. Die berechneten Werte weisen sowieso eine relativ grosse statistische Unschärfe auf wegen der unterschiedlichen Standardabweichungen, die in den verschiedenen Schätzungen präsent sind. Andererseits hat eine Datenplausibilisierung mit einer LSE-Auswertung für den Grossraum Zürich einen Schätzwert von 440 Mio. Franken ergeben, was sehr nahe an den geschätzten 432 Mio. Franken liegt.

6.3.2 Berechnung des Brutto-Steuer- und Sozialversicherungsaufkommens für die direkt abhängigen Arbeitsplätze

Das festgestellte Einkommensvolumen löst wiederum einkommensbezogene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge aus. Nun fehlen uns die Informationen dazu, wie viele Personen mit welchen tatsächlichen Beschäftigungspensen sich in die 6'499 Vollzeitäquivalente teilen. In unserer Überschlagsrechnung behandeln wir sie deshalb, wie wenn es sich um lauter Vollzeitbeschäftigte handeln würde. Damit überschätzen wir vor allem in Branchen mit einem hohen Frauenanteil an den Beschäftigten sowohl das Steueraufkommen als auch die Sozialversicherungsbeiträge (v.a. PK-Beiträge) tendenziell. In beiden Bereichen bestehen aber aufgrund anderer Effekte auch Tendenzen zur Unterschätzung. So werden bei den Steuern die kleineren Zweiteinkommen im Haushalt, wenn sie von Ehefrauen stammen, aufgrund der progressionsbedingten steigenden Grenzsteuersätze höher besteuert als die Ersteinkommen. Die Sozialversicherungsbeiträge werden aufgrund der für die Berechnungen verwendeten Quelle, der Einkommens- und Verbrauchserhebung, eher unterschätzt. Die Effekte gleichen sich in der Überschlagsrechnung also mehr oder weniger aus.

Steuereinnahmen

Die Lohnsumme setzt sich aus individuellen Lohnzahlungen an einzelne Personen zusammen. Die Besteuerung dagegen erfolgt auf der Haushaltebene. Es fragt sich wiederum, wie wir die Individuen den Haushalten zuordnen. Die Arbeitshypothese, die wir hier aufstellen, ist, dass die 6'499 direkt abhängigen Arbeitsplätze eine ähnliche Haushalts- und Beschäftigungsstruktur aufweisen wie die Durchschnittsbevölkerung. Geht man von dieser Annahme aus, so können wir die durchschnittliche Haushaltsausgabenstruktur aus der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE 2002 verwenden. Im Übrigen werden die Steuereinnahmen analog berechnet wie im Abschnitt 6.1.2 (vgl. Tabelle 32).

Tabelle 35: Einkommensvolumen und Steueraufkommen für direkt abhängige Arbeitsplätze

Einkommensvolumen	direkte Bundessteuer	Kantonssteuern	Gemeindesteuern	Total Steuern
432'661'489	6'431'705	17'517'745	21'371'648	45'321'098

Quelle: SAKE 2004; Spezialauswertung EVE 2002; Berechnungen BASS

Wie **Tabelle 35** zeigt, liegt das einkommensbezogene **Steueraufkommen**, das die auf den direkt abhängigen Arbeitsplätzen Beschäftigten erbringen, bei schätzungsweise **45.3 Mio. Franken**. Davon erhalten die **Wohngemeinden 21.4 Mio.**, die Kantone **17.5 Mio.** und der **Bund 6.4 Mio. Franken**.

Sozialversicherungsbeiträge

Auch hier berechnen wir die Arbeitnehmendenbeiträge analog aufgrund des EVE-Durchschnitts wie in Abschnitt 6.1.1. Zu den Arbeitgebendenbeiträgen dagegen haben wir keinerlei Angaben. Wir gehen deshalb im Sinne einer Annäherung davon aus, dass sie gleich hoch sind wie die Arbeitnehmendenbeiträge. Dies dürfte real eher einer Unterschätzung gleichkommen.³¹

³¹ Bereits die Arbeitnehmendenbeiträge werden in der EVE unterschätzt. Zur Kontrolle wurden die tatsächlichen Arbeitnehmendenbeiträge für die Löhne des Sozialdepartements (vgl. Abschnitt 6.1.1) aufgrund der EVE geschätzt. Dabei resultierte eine Unterschätzung von rund 20 Prozent durch die EVE. Erklärbar ist dies vor allem mit zwei Faktoren: Einerseits spiegeln sich in der EVE auch sehr viel prekärere Arbeitsverhältnisse als sie in der Zürcher Stadtverwaltung bestehen. Andererseits beziehen sich die Prozentangaben der EVE nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern das gesamte Haushaltseinkommen, das auch aus anderen Quellen kommen kann (Kapitaleinkommen, Transfers). Indem wir die Rentner/innen ausschlossen, haben wir den zweiten Effekt reduziert. Weil wir insgesamt aber nicht wissen, welcher Effekt sich wie stark auswirkt, haben wir die Werte nicht nach oben korrigiert.

Tabelle 36: Arbeitnehmendenbeiträge an die Sozialversicherungen für direkt abhängige Arbeitsplätze

Einkommens- volumen	AHV / IV	PK	Andere Sozialver- sicherungen	Summe Sozialversicherungen
432'661'489	21'110'303	17'700'048	4'195'492	43'005'844

Quelle: SAKE 2004; Spezialauswertung EVE 2002; Berechnungen BASS

Insgesamt generieren die direkt von den Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich abhängigen Arbeitsplätze, wie **Tabelle 36** zeigt, **Arbeitnehmendenbeiträge** an die Sozialversicherungen in der Höhe von **43 Mio. Franken**. Davon fliesst mit 21.1 Mio. Franken der grösste Anteil in die AHV/IV, 17.7 Mio. Franken an die Pensionskassen und 4.2 Mio. Franken an die übrigen Sozialversicherungen.

Werden Arbeitgeberbeiträge in gleicher Höhe hinzugezählt, verdoppeln sich die Beträge auf ein **Total von 86 Mio. Franken** (AHV/IV 42.2 Mio. Franken, Pensionskassen 35.4 Mio. Franken und übrige Sozialversicherungen 8.4 Mio. Franken).

6.4 Mehrwertsteuern aufgrund der Konsumvolumen

Im Kapitel 5 wurde das zuvor ermittelte Konsumvolumen um die Mehrwertsteuer bereinigt, um die Anzahl abhängiger Arbeitsplätze korrekt zu bestimmen. Hier geht es nun darum, das entsprechende Mehrwertsteuervolumen als Nutzen auszuweisen, welcher für die Gesellschaft auf Bundesebene entsteht. Die Unterteilung des Konsumvolumens in Konsumkategorien sowie die Zuordnung der Konsumkategorien zu NOGA-Branchen entsprechen denjenigen der Kapitel 4 und 5.

Im Jahr 2004 waren drei Mehrwertsteuersätze gültig: Der Normalsatz von 7.6 Prozent, der reduzierte Satz von 2.4 Prozent sowie der Sondersatz von 3.6 Prozent. Je nach Branche gelten auch innerhalb der NOGA-Zweisteller unterschiedliche durchschnittliche Mehrwertsteuersätze. Daher muss die effektive durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung zunächst berechnet werden. Für die Berechnung des ausgelösten Mehrwertsteuervolumens kommt zusätzlich das Phänomen der **Taxe occulte** zum Tragen.³² Die von der Mehrwertsteuer befreiten Branchen werden nämlich indirekt ebenfalls durch die Mehrwertsteuer auf dem Einkauf der Vorleistungen belastet. Die betroffenen Firmen und Institutionen können aufgrund der eigenen Mehrwertsteuerbefreiung bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung keine Vorsteuer geltend machen. Daher überwälzen sie diese Mehrwertsteuer-Kosten auf ihre eigenen Preise, sodass die EndkonsumentInnen schliesslich doch eine gewisse Mehrwertsteuerbelastung zu tragen haben.

Für die Ermittlung der im Jahr 2004 durch die Ausgaben des Sozialdepartements entstandenen Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes kommen daher die in der hintersten Spalte von Tabelle 37 aufgeführten durchschnittlichen Mehrwertsteuer-Sätze zur Anwendung, welche die Taxe occulte berücksichtigen. Sie liegen je nach Anteil des unecht befreiten Umsatzes in den einzelnen Branchen leicht höher als die ausgewiesene Mehrwertsteuer-Belastung. Zur Berechnung der tatsächlich mit dem Konsumvolumen verbundenen Mehrwertsteuereinnahmen wurden die Konsumvolumen aus Kapitel 4 nach NOGA-Branchen differenziert mit den Sätzen inkl. Taxe occulte (Spalte «tatsächliche Mehrwertsteuersätze») multipliziert. Diese mittlere tatsächliche Mehrwertsteuerbelastung beträgt über alle Bereiche hinweg 4.2 Prozent.

³² Eine solche Berechnung führte die Eidgenössischen Steuerverwaltung in ihrer Publikation «Zur Taxe Occulte in der Mehrwertsteuer» (2005) durch. Sie basiert allerdings auf den Mehrwertsteuersätzen im Jahr 1995 und musste zunächst wie in Kapitel 5 ausgeführt für die 2004 gültigen Sätze hochgerechnet werden (vgl. **Tabelle 37**).

Tabelle 37: Durchschnittliche Mehrwertsteuer-Sätze nach NOGA-Kategorien 2004

Konsumkategorie		Direkt abhängige Branche	ausgewiesene MWSt.- Belastung	tatsächliche MWSt.- Belastung
Grundbedarf				
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Bekleidung, Schuhe	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Energieverbrauch	NOGA 40	Energieversorgung	7.35%	7.35%
Kauf und Betrieb von Personenfahrzeugen	NOGA 50	Automobilhandel, Reparatur von Automobilen; Tankstellen	6.08%	6.08%
Laufende Haushaltsführung	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Gesundheitsgüter und Körperpflege	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Öffentlicher Verkehr	NOGA 60	Landverkehr; Eisenbahn, Nahverkehr, Taxis, Bergbahnen	7.26%	7.26%
Nachrichtenübermittlung	NOGA 64	Nachrichtenübermittlung	5.52%	5.70%
Unterhaltung, Sport und Bildung	NOGA 92	Kultur, Sport und Unterhaltung		
Persönliche Ausstattung	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Essen und Getränke Restaurant	NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	7.49%	7.49%
Übriges	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Mietkosten				
Stadteigene Wohnungen	NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	0.96%	2.21%
Genossenschafts-wohnungen	NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	0.96%	2.21%
Mietwohnungen Freier Markt	NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	0.96%	2.21%
Medizinalkosten				
Ambulante Behandlungen	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0.30%	2.47%
Stationäre Aufenthalte	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0.30%	2.47%
Zahnärzte	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0.30%	2.47%
Medikamente	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Krankenkassen	NOGA 66	Versicherungen (ohne Sozialversicherung)		
Situationsbedingte Leistungen				
Möbiliar	NOGA 52	Detailhandel	6.08%	6.08%
Fremdbetreuung Kinder	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0.30%	2.47%
Aus- und Weiterbildung	NOGA 80	Erziehung und Unterricht	2.88%	3.81%
Berufsnebenkosten	NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	7.49%	7.49%
Therapeutischer Aufenthalt	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0.30%	2.47%
Soziale, finanzielle und andere Dienstleistungen	NOGA 66	Versicherungen (ohne Sozialversicherung)	0.29%	3.09%
Weitere Dienstleistungen	NOGA 93	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	7.60%	7.60%
Pflegefamilie stationär, Heilsarmee, Bürgerstube	NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	7.49%	7.49%
Beiträge und Spenden	NOGA 91	Interessenvertretung, kirchliche und sonstige Vereinigungen	3.41%	3.85%
Sachkosten der Verwaltung¹				
Leasing	NOGA 71	Vermietung beweglicher Sachen o. Bedienungspersonal	7.60%	7.60%
EDV-Support	NOGA 72	Datenverarbeitung und Datenbanken	7.60%	7.60%
Weitere Dienstleistungen	NOGA 74	Erbringung von unternehmens-bezogenen Dienstleistungen	7.60%	7.60%

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung 2005; Berechnungen BASS

Anmerkung: 1) nur Konsumkategorien, welche in den anderen Bereichen nicht erwähnt wurden

Die so berechneten Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes, die mit dem durch Leistungen des Sozialdepartements ausgelösten Konsumvolumen zusammenhängen, betragen insgesamt **37.6 Mio. Franken** (vgl. **Tabelle 38**). Den grössten Anteil steuern mit 40 Prozent die Zusatzleistungen zur AHV/IV bei. An zweiter Stelle folgen mit 32 Prozent die Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste (wirtschaftliche Sozialhilfe, Kleinkinderbetreuungsbeiträge und Alimentenbevorschussung).

Tabelle 38: Mehrwertsteuereinnahmen aufgrund der verschiedenen Ausgabenbereiche

Ausgabenkategorie	MWSt. (in 1'000 Fr.)	Anteil in %
Sachaufwand Verwaltung	4'918	13.1%
Personalaufwand Verwaltung	3'704	9.9%
Wirtschaftliche Sozialhilfe, KKBB, ALBV	12'150	32.3%
Platzierungskosten JFH	1'868	5.0%
Zusatzleistungen	14'955	39.8%
Summe	37'595	100.0%

Berechnungen BASS

6.5 Zusammenfassung

In einem letzten Schritt werden die verschiedenen analysierten Steuererträge und Sozialversicherungsbeiträge hier zusammengefügt. Wir addieren dabei Beträge, die unterschiedlich genau berechnet werden konnten. Während die Angaben für die Lohnzahlungen und die direkten Effekte der Transferleistungen als sehr verlässlich bezeichnet werden können, liegen der Mehrwertsteuerberechnung bereits geschätzte Konsumvolumen zu Grunde. Bei den Zahlen zu Steueraufkommen und Sozialversicherungsbeträgen aufgrund des Erwerbsvolumens der direkt abhängigen Arbeitsplätze handelt es sich vollends um eine grobe Überschlagsrechnung. Letztere dürfte jedoch eher eine konservative Schätzung sein, weil alle indirekt abhängigen Arbeitsplätze aus der Analyse ausgeschlossen wurden.

Die **gesamten Steuereinnahmen** (vgl. **Tabelle 39**), die aufgrund der Lohnzahlungen im Sozialdepartement, aufgrund der Transferzahlungen, der Erwerbseinkommen von direkt von den Bedarfsleistungen abhängigen Arbeitsplätzen sowie aufgrund der auf dem Konsumvolumen anfallenden Mehrwertsteuer anfallen, belaufen sich insgesamt auf rund **97.5 Mio. Franken**.

Von den ermittelten Steuern fallen rund 29 Mio. Franken in den Wohngemeinden der Beschäftigten an, 13 Mio. Franken auf Kantonsebene und 45.6 Mio. Franken beim Bund. Der Grossteil der ausgelösten Steuerbeträge stammt von den Einkommenssteuern der auf den direkt abhängigen Arbeitsplätzen Beschäftigten und der Mehrwertbesteuerung.

Tabelle 39: Gesamte Steuereinnahmen

Steuern	Lohnzahlungen	Verwaltungstätigkeit	Transferleistungen	direkt abhängige Arbeitsplätze	Mehrwertsteuer	Gesamt
Bund	1'575'446			6'431'705	37'595'000	45'602'151
Kanton	5'405'270			17'517'745		22'923'015
Gemeinde	6'594'429	149'378	899'250	21'371'648		29'014'705
Gesamt	13'575'145	149'378	899'250	45'321'098	37'595'000	97'539'872

Quelle: SAKE 2004; Spezialauswertung EVE 2002; Berechnungen BASS

Die durch die Lohnzahlungen, Transfers sowie von den Transfers direkt abhängigen Erwerbseinkommen ausgelösten **Sozialversicherungsbeiträge** (vgl. **Tabelle 40**) belaufen sich auf **124.6 Mio. Franken**. Rund 36 Prozent davon werden durch die Lohnzahlungen ans Personal des Sozialdepartements ausgelöst, fast der ganze Rest durch die Erwerbseinkommen der direkt abhängigen Arbeitsplätze.

Tabelle 40: Sozialversicherungsbeiträge

Sozialversicherungsbeiträge	Lohnzahlungen		Transferleistu	direkt abhängige		Gesamt
	Arbeitgeber-beitrag	Arbeitnehmer-beitrag		Arbeitgeber-beitrag	Arbeitnehmer-beitrag	
AHV-IV	6'327'129	6'234'557	3'001'854	21'110'303	21'110'303	57'784'147
Pensionskassen	11'354'297	6'914'294		17'700'048	17'700'048	53'668'687
Andere SV (ALV, Unfall, and.)	2'157'344	2'563'761		4'195'492	4'195'492	13'112'090
Summe	19'838'770	15'712'612	3'001'854	43'005'844	43'005'844	124'564'925

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich; SAKE 2004;, Spezialauswertung EVE 2002;, Berechnungen BASS

7 Gegenleistungen

In der Zürcher Sozialhilfe existieren Gegenleistungen, die ebenfalls eine Nutzendimension darstellen und bewertet werden können. Sie spielen nicht erst seit der Einführung des Chancenmodells im Jahr 2002 eine Rolle, waren im Untersuchungsjahr 2004 aber in dieses integriert. **Abbildung 1** zeigt, welche Gruppen von Sozialhilfebeziehenden im Chancenmodell welchen Kategorien zugewiesen werden. Die Kategorien «berufliche Integration» und «soziale Integration» sind verpflichtet, an Programmen des Ergänzenden Arbeitsmarkts EAM teilzunehmen. Die Kategorie «Erwerbsarbeit» sind Working Poor, die zwar berufstätig sind, aber mit dem Lohn die Existenz nicht sichern können. Bei ihnen wird die Erwerbstätigkeit als Gegenleistung gewertet. Die übrigen Kategorien sind Personen in Abklärung, 18-25-Jährige, für die spezielle Programme bestehen, oder Personen, von denen aus anderen Gründen keine Gegenleistung erwartet wird. Solche Ausschlusskriterien sind: begründete Befreiung von der Arbeitssuche infolge häuslicher Bindung, Ausbildung und Selbständigkeit, medizinische Arbeitsunfähigkeit von mehr als fünfzig Prozent oder psychosoziale Gründe. Der erste der drei Ausschlussgründe kann seinerseits als Gegenleistung interpretiert werden.

Abbildung 1: Zielgruppen und entsprechende Integrationsmassnahme

Kategorie berufliche Integration	Erwerbslose Sozialhilfeempfangende mit guten Chancen, in den 1. Arbeitsmarkt integriert zu werden	Chancenmodell
Kategorie Erwerbsarbeit	Voll- und Teilzeit arbeitende Sozialhilfeempfangende	
Kategorie soziale Integration	Sozialhilfeempfangende ohne Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt, bei welchen die Notwendigkeit und der Wille einer Massnahme zur sozialen Integration besteht.	
Kategorie Sozialversicherungen	Sozialhilfeempfangende mit Anspruch oder Bezug von Sozialversicherungsleistungen.	SKOS-Standard
Kategorie übrige wirtschaftliche Hilfe	Sozialhilfeempfangende ohne allgemeinen Integrationsbedarf mit Ausnahme der wirtschaftlichen Hilfe.	
Kategorie 18 - 25 Jährige	Umgang mit jungen Erwachsenen (18-25 Jahren) - Grundsatzentscheid der FüBe zur Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe unabhängig vom Chancenmodell ausstehend.	
Kategorie Klärung	Fälle, bei denen die Zuteilung noch unklar ist.	

Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich

Die Bewertung konzentriert sich Arbeitsleistungen von Personen in den Kategorien «berufliche Integration» und «soziale Integration». Dagegen wird der Nutzen von Gegenleistungen im Bereich Aus- und Weiterbildung (z.B. Deutschkurse) nicht bewertet. Er ist nur sehr schwer eruierbar, da er vor allem Investitionscharakter hat.³³

³³ Der Nutzen wäre indirekt so zu bemessen, dass die Wiederintegrationswahrscheinlichkeit langfristig verbessert wird. Hierzu wäre eine detaillierte Auswertung der Wiedereingliederungsdauer im ersten Arbeitsmarkt nötig. Da diese Bewertung der verbesserten Vermittlungsfähigkeit mit sehr vielen Hypothesen (Signalling Einfluss, Humankapital, Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit verbunden ist) und externen Faktoren (konjunkturelle Lage) beeinflusst wird, wurde entschieden, diese Dimension nicht zu bewerten.

Nicht bewertet werden Betreuungs- und Pflegeleistungen von Personen, die das Ausschlusskriterium «begründete Befreiung von der Arbeitssuche infolge häuslicher Bindung» erfüllen.³⁴ Desgleichen die Arbeit von Personen in der Kategorie «Erwerbsarbeit»: Sie erhalten zwar ebenfalls Anreizzahlungen, ihre Berufstätigkeit ist jedoch in erster Linie als autonomer Erwerb mit entsprechendem Lohn und nicht als Gegenleistung im Rahmen der Sozialhilfe zu interpretieren.

Nebst den Gegenleistungen, die durch die Arbeitsplätze im EAM und die Pflege- und Betreuungsleistungen erbracht werden, bestehen auch im Wohn- und Obdachlosenbereich gewisse Stellen mit Aktivitäten wie Hauswirtschaft, Schreinerei, Landwirtschaft, Gärtnerei. Diese generieren einen Umsatz (Konto sonstigen Entgelte) von rund 1.9 Mio. Franken. Es ist aber aufgrund der Datenlage nicht möglich, die Anzahl Stellen, die mit diesen Leistungen zusammenhängen, ausdifferenzieren.

7.1 Gegenleistungen von Sozialhilfebeziehenden im Rahmen des Ergänzenden Arbeitsmarkts

Die Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von Sozialhilfebeziehenden sind vielfältig und umfassen unterschiedliche Formen von Leistungen, wie zum Beispiel berufliche Qualifizierungsmassnahmen, Angebote zur Stellensuche, Integrationsprojekte, temporäre Beschäftigungen etc.³⁵ Der Ergänzende Arbeitsmarkt (EAM) ist organisatorisch in die Abteilungen Arbeits- und Qualifikationsprojekte, Projekte zur sozialen Integration sowie Berufsbildung und Integration aufgeteilt. Die im Rahmen dieser Kosten-Nutzen-Analyse bewertbaren Arbeitsleistungen von Sozialhilfebeziehenden fallen in den ersten zwei Bereichen an. Berücksichtigt sind sowohl Programme, welche die Stadt selber betreibt, als auch Arbeitsplätze in externen Programmen, welche die Stadt für ihre Sozialhilfebeziehenden finanziert.³⁶

Tabelle 41 zeigt die Produktgruppen und die Anzahl Teilnehmendenplätze (Jahresarbeitsplätze, die von verschiedenen Personen belegt sein können) für Sozialhilfebeziehende im EAM. Von insgesamt 1'068 Teilnehmendenplätzen haben 564 Aus- und Weiterbildungscharakter und werden ausgeschlossen, weil sie keine Erwerbstätigkeit darstellen. Es verbleiben 504 Teilnehmendenplätze in der Analyse.

Tabelle 41: Berücksichtigte Teilnehmenden-Plätze

Produktnummer	Beschreibung	TN-Plätze total	TN-Plätze berücksichtigt
02.90.02	Beschäftigungspraktika	70	0
02.90.06	Integrationskurse	83	0
02.90.18	Berufl. Massn. IV	63	34
02.90.19	Regelmässige Beschäftigung	549	374
02.90.24	Temporäre Beschäftigung	250	43
02.90.25	Tagesbeschäftigung	52	52
Summe		1'068	504

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich

Der Wert der Gegenleistungen wird wie folgt bestimmt:

■ In einem *ersten Schritt* werden die Teilnehmendenplätze Branchen zugeordnet.

³⁴ Hier ist grundsätzlich eine Bewertung im Analogieschluss zum EAM möglich. Sie wurde im Teilbericht «Gegenleistungen» durchgeführt und mit 4.8 Mio. Franken beziffert.

³⁵ Für die weitere Auswertung der Gegenleistungen in EAM-Programmen werden aufgrund der besseren Datenqualität die Auswertungen der Teilnehmer/innenplätze und deren finanziellen Kennzahlen verwendet und nicht die Daten aus dem Klient/innenverwaltungssystem PROLeist.

³⁶ Dagegen wurden jene AVIG-Teilnehmendenplätze aus der Analyse ausgeschlossen, die das Sozialdepartement in Regie und ohne eigene Finanzbeteiligung betreibt.

■ In einem *zweiten Schritt* wird geschätzt, wie hoch in den entsprechenden Branchen die Lohnsumme für diese Teilnehmendenplätze im ersten Arbeitsmarkt gewesen wäre (mit einer Effizienzkorrektur für den höheren Einarbeitungsaufwand im EAM).

Zuordnung der Teilnehmendenplätze nach Branchen

Basierend auf einer detaillierten Beschreibung der einzelnen Tätigkeitsgruppen werden die Teilnehmendenplätze nach Branchen (NOGA-Zweisteller) zugeordnet (vgl. **Tabelle 42**). Da die Teilnehmendenplätze nicht überall einer Vollzeitanstellung entsprechen, wird ihre Zahl für die folgenden Berechnungen auf Vollzeitäquivalente (sog. Stellenwerte) umgelegt.

Tabelle 42: EAM Stellenwerte nach NOGA Branche

NOGA Branche	NOGA Bezeichnung	Sektor	TN-Plätze	Stellenwerte
1	Gartenbau	Agrar	65	59
17	Textilgewerbe	Industrie	13	13
20	Verarbeitung von Holz	Industrie	23	23
22	Verlag, Druck, Vervielfältigung	Industrie	18	18
25	Kunststoffwaren	Industrie	20	17
27	Metallverarbeitung	Industrie	12	12
36	sonst. verarbeitendes Gewerbe	Industrie	21	16
45	Baugewerbe	Industrie	39	30
50	Handel	Dienstleistungen	6	6
52	Detailhandel und Reparatur	Dienstleistungen	38	38
55	Gastgewerbe	Dienstleistungen	114	103
74	Dienstl. für Unternehmen	Dienstleistungen	135	132
Summe			504	466

Berechnungen BASS; DL: Dienstleistungen für Unternehmen: Es handelt es sich vorwiegend um Reinigungstätigkeiten.

Ermittlung der Lohnsumme

Die Lohnsummen für die ermittelten Vollzeitäquivalente (Stellenwerte) werden mit Hilfe einer Auswertung der schweizerischen Lohnstrukturhebung (LSE) 2002 für die Grossregion Zürich (BFS 2004a) geschätzt. Die LSE unterscheidet die Löhne für jede Branche auch nach Anforderungsniveau. Wir übernehmen hier die Löhne des Anforderungsniveau 4 für einfache und repetitive Tätigkeiten. Die durchschnittlichen Brutomonatslöhne aus dem Jahr 2002 werden mit Hilfe der vom Bundesamt für Statistik ausgewiesenen Mindestlohnanpassungen 2003 und 2004 für das Jahr 2004 hochgerechnet.

Eine weitere Korrektur erfolgt, weil aufgrund der durchschnittlich kurzen Verweildauer der im Ergänzenden Arbeitsmarkt Beschäftigten der Aufwand für die Einarbeitung überdurchschnittlich hoch ausfällt. Der Wert der Gegenleistung wird deshalb in Anlehnung an eine vergleichbare Kosten-Nutzen-Analyse im Asylbereich der Stadt Zürich (Salzgeber 2004) um 10 Prozent nach unten korrigiert. Die so berechnete **Lohnsumme** beläuft sich für das Jahr 2004 auf **20.5 Mio. Franken**.

8 Versicherungseffekt

Die Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste lassen sich als obligatorische Versicherung gegen Armut im Erwerbsalter interpretieren, wie in Abschnitt 2.1 ausgeführt wurde. Als solche haben sie einen Wert auch für Personen, die gegenwärtig keine Leistungen beziehen. Doch wie lässt sich dieser Wert bestimmen?

Ein **klassisches versicherungsökonomisches Modell** würde sich an der **subjektiven Sicht** einzelner Personen orientieren. Aus dieser Sicht wären zwei Dinge zu berücksichtigen:

■ Erstens steigt subjektiv gesehen der Wert der Versicherung mit der Wahrscheinlichkeit, dass das abgesicherte Risiko tatsächlich eintritt und mit der Höhe des eintretenden Schadens. In unserem Fall wäre der Wert also am höchsten für Personen, die eher einkommensschwach sind, und am tiefsten für die Reichen.

■ Zweitens besteht der Hauptnutzen der Versicherung gegen Armut für das Individuum darin, dass das individuelle Risiko der materiellen Existenzabsicherung nicht allein getragen werden muss, sondern durch den Zusammenschluss zu einem Versicherungskollektiv besser verteilt werden kann. Im Falle einer individuellen Absicherung müssten in den meisten Fällen grössere Beträge angespart werden, um das Risiko eines Einkommensausfalls abzusichern.

Der **Wert** der Versicherung könnte in einem solchen subjektiven Modell aufgrund der Zahlungsbereitschaft der Haushalte ermittelt werden, also daran, was ihnen eine Absicherung gegen Armut in Franken und Rappen tatsächlich wert ist.

Nun wurde bereits erwähnt, dass in Wirklichkeit der Markt bei der Absicherung gegen Armut wegen der Unabsehbarkeit des Risikos und Problemen asymmetrischer Information (adverse selection, moral hazard) versagt. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass gerade die eher einkommensschwachen Haushalte, für die eine solche Versicherung den höchsten Wert hätte, sich die entsprechende Versicherungspolice zum Marktpreis schlicht nicht leisten könnten. Dieser **Preis** für eine Versicherungspolice entspricht, sofern nicht zwischen unterschiedlichen Risikogruppen differenziert werden kann, der Durchschnittsprämie P . Diese wird vereinfacht (ohne Selbstbehalte und Franchisen) ermittelt aus der Wahrscheinlichkeit (W) des Eintretens eines Schadens in der Versicherungsperiode multipliziert mit den durchschnittlichen Versicherungskosten bei einem Schadenfall, d.h. der durchschnittlichen Schadenshöhe (S) plus den durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Schaden (V):

$$P = W \times (S + V)$$

Der Untersuchungsgegenstand einer Versicherung gegen Armut im Erwerbsalter ist also kein üblicher privatwirtschaftlicher Versicherungsmarkt. Vielmehr geht es um eine **obligatorische staatliche Versicherung**. Was könnte dies konkret heissen? Ein solcher **Versicherungsvertrag** würde in etwa lauten: Sollte mein Einkommen unter eine gewisse festgelegte Grenze sinken und zudem mein Vermögen aufgebraucht sein, bekomme ich den Fehlbetrag zur festgelegten Grenze vom Staat ausbezahlt, sofern gewisse Bedingungen erfüllt sind. Der Abschluss der Versicherungspolice ist für Einwohner/innen der Gemeinde Zürich obligatorisch. So wird erreicht, dass sich nicht nur die «schlechten Risiken» versichern, d.h. dass auch diejenigen eine Police kaufen müssen, welche dies aus individuellen Überlegungen heraus gar nicht nötig hätten, weil z.B. ihr Vermögen so gross ist, dass es für den Rest ihres Lebens ausreicht. Der Tarif für die Versicherung gegen Armut ist einkommensabhängig, gemäss den in der Stadt Zürich gültigen Steuersätzen und der kantonal festgelegten Steuerprogression.

Dieses Versicherungsarrangement unterscheidet sich in drei Punkten grundlegend von einer Privatversicherung:

■ Erstens wird der Preis der Versicherungspolice nicht direkt bezahlt, sondern über die Steuern. Der individuelle Preis, der für die Versicherung gegen Armut bezahlt wird, ist ein Anteil an der jährlichen Steuer-

rechnung. Da bei den natürlichen Personen die Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen progressiv steigt, nimmt der bezahlte Preis für die Versicherung gegen Armut mit steigendem Einkommen sowohl betragsmässig als auch relativ zum Einkommen zu.

■ Zweitens wird der Preis für die Versicherung nicht nur von den potenziell Leistungsbeziehenden, den Haushalten mit Referenzperson im Erwerbsalter, finanziert, sondern auch von juristischen Personen sowie von Rentner/innen und von Personen ausserhalb der Stadt Zürich.

■ Drittens wird die Versicherungsleistung im Schadenfall nur teilweise beansprucht. Dieser Anteil der Beanspruchung von Bedarfsleistungen im Erwerbsalter wird als Bezugsquote bezeichnet.

Gleichzeitig bedeutet dies, dass der Wert der Versicherung nicht an der subjektiven Zahlungsbereitschaft der Haushalte gemessen werden kann. Wie aber bemisst er sich sonst?

Aus individueller Sicht ist die Frage relativ einfach zu beantworten. Für das Individuum, welches versichert ist, hat die Versicherungspolice den **Wert** aus der Preisformel oben, abzüglich des Teils Verwaltungskosten und unter Verwendung seiner individuellen Schadenswahrscheinlichkeit. Diese kann über oder unter der durchschnittlichen Schadenswahrscheinlichkeit liegen. Daher ist der Wert der Versicherung gegen Armut für verschiedene Individuen unterschiedlich und so auch die Differenz zwischen Preis und Wert, die den **Nettowert** der Versicherung aus individueller Sicht darstellt. Aus der **Aggregation** dieser individuellen Sichten ergibt sich ein bestimmter Anteil der Bevölkerung, für den sich die Versicherung gegen Armut im Erwerbsalter lohnt.

Aus gesellschaftlicher Sicht lässt sich die Wertfrage noch etwas anders fassen. Die Bedarfsleistungen haben für die Leistungsbeziehenden offensichtlich einen Wert, der jedoch volkswirtschaftlich noch keinen Nutzen, sondern nur Umverteilung darstellt. Daneben existiert jedoch auch ein Wert für die derzeit nicht Leistungsbeziehenden, die wissen, dass sie notfalls auf diese Hilfe zurückgreifen können.³⁷ Als Masszahl für diesen zweiten Wert wählen wir die Summe, die jeweils von einem Jahr aufs andere an Personen geht, die vorher keine Bedarfsleistungen in Anspruch nehmen mussten.

Im Folgenden wird in Abschnitt 8.1 zunächst der Untersuchungsgegenstand genauer eingegrenzt. In Abschnitt 8.2 wird sodann berechnet, welchen Bruttowert die Versicherung gegen Armut aus individueller Sicht hat. Dieser Bruttowert ist nach Haushaltstyp und Einkommens- und Vermögensverhältnissen unterschiedlich. In Abschnitt 8.3 wird der Preis bestimmt, den die Haushalte der Stadt Zürich für die «Versicherung gegen Armut» bezahlen, in Abschnitt 8.4 aufgrund des Vergleichs von Wert und Preis der Nettowert ermittelt und analysiert, für welchen Anteil der Haushalte ein positiver Nettowert besteht.

8.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Betrachtete Leistungen

Unter Bedarfsleistungen im Erwerbsalter fassen wir wirtschaftliche Sozialhilfe, Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) und Alimentenbevorschussung (ALBV). Nicht berücksichtigt sind die Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe, da sie trotz Bedarfscharakter keine Existenzabsicherung darstellen, sondern situationsbedingte Leistungen sind bei Schwierigkeiten, Kinder gross zu ziehen. Ebenfalls nicht betrachtet werden die Zusatzleistungen zur AHV/IV, die ebenfalls Bedarfscharakter haben. Der Hauptunterschied zu den Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste liegt darin, dass der Bezug von Zusatzleistungen in der Regel

³⁷ Die Anreizwirkungen einer solchen sozialen Mindestabsicherung werden in der ökonomischen Theorie kontrovers beurteilt. Wurden lange Zeit angenommen, dass jegliche Absicherung die Privatinitiative lähme, so gehen neuere Studien davon aus, dass erst eine Mindestabsicherung es finanziell schlechter gestellten Kreisen erlaubt, gewisse unternehmerische Risiken einzugehen. Dieser zweiten Sicht neigen heute auch OECD und Weltbank zu (vgl. auch Bauer/Stutz 2001).

nicht mehr aufhört, die Leistung also nicht als kurz- oder mittelfristige Überbrückung von Armutsrisiken konzipiert ist. Die Zusatzleistungen sind zudem als Sockelung der bestehenden Sozialversicherungen AHV und IV konzipiert und stellen daher bereits den steuerfinanzierten Solidarteil des Sozialversicherungssystems dar. Sie dienen also der Alters- bzw. Invaliditätsvorsorge und nicht der Absicherung gegen Schwankungen des Haushaltseinkommens, wie dies die einbezogenen Bedarfsleistungen tun.

Betrachtete Kosten

Die Kosten der so abgegrenzten Versicherung gegen Armut belaufen sich brutto auf rund 322 Mio. Franken. Doch wie **Tabelle 43** zeigt, tragen nur 241.6 Mio. Franken, also drei Viertel davon Stadt und Kanton Zürich. Den Rest schiessen Kranken- und Sozialversicherungen (total 50.7 Mio. Fr.), der Bund (14.1 Mio. Fr. an durch Kanton ausbezahlte Prämienverbilligung), Verwandte und Leistungsbeziehende selber (8.7 Mio. Fr.) sowie diverse andere (6.9 Mio. Fr.) ein (vgl. Tabelle 69 Kapitel 9 «Überbrückungsfunktion»). Hier vertiefen wir die Untersuchung des über Gemeinde- und Kantonssteuern bezahlten Kostenanteils, der durch die Steuerzahlenden natürlichen und juristischen Personen in der Stadt Zürich getragen wird.

Tabelle 43: Kosten der Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste 2004 (in 1'000 Fr.)

Beitragsart	Auszahlungs- volumen brutto	Kosten Stadt netto inkl. Beratung	Beiträge Kanton	Gesamt Kosten Stadt/Kanton
Kleinkinderbetreuungsbeiträge	4'115	4'714	0	4'714
Alimentenbevorschussung	11'030	9'694	0	9'694
Wirtschaftliche Sozialhilfe	266'902	144'378	82'835	227'212
Gesamt	282'047	158'786	82'835	241'620

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich

In der ersten Spalte von Tabelle 43 wird das Brutto-Auszahlungsvolumen der drei Bedarfsleistungen ausgewiesen.³⁸ Die zweite Spalte zeigt die Nettobelastung der Stadt Zürich inklusive Prozesskosten, die zu einem grossen Teil aus der Beratungstätigkeit des Sozialdepartements bestehen.³⁹ Die Belastung der Kantonsfinanzen ist in der dritten Spalte ausgewiesen.⁴⁰ Sie setzt sich zusammen aus 7 Mio. Franken Kostenübernahmen bei Ausländer/innen, 34 Mio. Franken Beiträgen für Kantonsfremde (ZUG-Zahlungen), 27 Mio. Franken Lastenausgleich Sozialhilfe und 14 Mio. Franken für KV-Prämienübernahmen. Die Nettokosten der Stadt und die Beiträge des Kantons werden in der hintersten Spalte addiert.

Verwendete Definition von Armut

Es wird im Rahmen dieses Berichtsteils rechnerisch bedingt von einer einfachen materiellen Konzeption des Armutsbegriffs ausgegangen:

■ Arm ist, wer sich in den untersten **10 Prozent** (erstes Dezil) der Einkommensverteilung befindet. Diese Annahme deckt sich in etwa mit der SKOS-Grenze für den Bezug von Sozialhilfe. Die Einkommensverteilung

³⁸ Darin nicht enthalten ist rund eine halbe Million EAM-Entgelte im Ergänzenden Arbeitsmarkt (EAM), welche nicht als Versicherungsleistung betrachtet werden, da sie mit einer Gegenleistung verbunden sind.

³⁹ Die Beratungskosten können als Bestandteil der Versicherungsleistung gesehen werden, welche nicht nur eine überbrückende Finanzierung bereitstellt, sondern auch die möglichst rasche Ablösung von der Versicherungsleistung über Beratung fördert. Dadurch werden auch die auszahlenden Leistungen vermindert.

⁴⁰ Darin sind 48.6 Prozent von 29 Mio. Franken an Prämienverbilligungen für Krankenkassen nicht enthalten, da diese schlussendlich vom Bund bezahlt werden.

lung bezieht sich auf das **Haushaltseinkommen** brutto nach Transfers (gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung SAKE).⁴¹

■ Gleiches Einkommen bedeutet für unterschiedliche Haushaltstypen nicht denselben Lebensstandard. Um den Einfluss der Haushaltsgrosse auf die materiellen Bedürfnisse der Haushalte zu berücksichtigen, wird das Haushaltseinkommen mittels Äquivalenzziffern, welche aussagen, um welchen Faktor grösser der Bedarf eines Mehrpersonenhaushalts als derjenige eines Einpersonenhaushalts ist, auf ein sogenanntes **Äquivalenzeinkommen** umgerechnet. Dieses stellt die für alle Haushaltsgrossen vergleichbare Basis für einen Einpersonenhaushalt dar (vgl. **Tabelle 44**). Dazu wird die international gebräuchliche Wurzel n-Skala der OECD verwendet.

Tabelle 44: Äquivalenzziffern für unterschiedliche Haushaltsgrossen

Haushaltstypen	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen
Wurzel n (OECD)	1.41	1.73	2.00	2.24

■ Es wird vereinfachend davon ausgegangen, dass die untersten 10 Prozent der Einkommensverteilung **zum Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe berechtigt** sind. Dabei wird ignoriert, dass gewisse Haushalte des untersten (ersten) Einkommensdezils aufgrund ihrer Vermögens- oder Verwandtschaftssituation (Verwandtenunterstützungspflicht) nicht sozialhilfeberechtigt sein könnten.⁴²

■ Weiter wird davon ausgegangen, dass die Haushalte des ersten Einkommensdezils aufgrund des Bezugs von wirtschaftlicher Sozialhilfe **nicht ins zweite Einkommensdezil wechseln**.

8.2 Individueller Bruttowert der Versicherung gegen Armut

Um den Wert der Versicherung zu bestimmen, untersuchen wir zunächst die Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit von Armut der verschiedenen Stadtzürcher Haushalte im Erwerbsalter (Abschnitt 8.2.1) und als zweites die «Schadenshöhe», die sich in den ausbezahlten Leistungen im Jahr 2004 ausdrückt (Abschnitt 8.2.2). Aufgrund dieser beiden Angaben können wir in Abschnitt 8.2.3 auf den Bruttowert der Versicherung schliessen.

8.2.1 Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit von Armut

Vereinfachend wird davon ausgegangen, dass die **Einkommensmobilität** ein guter Indikator dafür ist, ob ein Haushalt je berechtigt ist für den Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Der beste Schätzer in diesem Zusammenhang ist das Absinken (oder Verbleiben) von Haushalten ins erste, also unterste Einkommensdezil von einem Jahr aufs andere. Gewisse Haushalte werden beim erstmaligen Wechsel ins erste Einkommensdezil vorerst ihre Vermögensreserven aufbrauchen, bevor sie für den Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe berechtigt sind. Die reine Betrachtung der Einkommensmobilität stellt daher eine leichte Überschätzung der Anzahl Haushalte dar, die sozialhilfeberechtigt sind. Faktisch beziehen je nach herangezogener Untersuchung zudem nur die Hälfte bis zwei Drittel der zum Bezug berechtigten Haushalte tatsächlich Sozialhilfe. In Städten ist diese Bezugsquote tendenziell höher als auf dem Land.

Methodisch folgen wir der Studie «**Working Poor in der Schweiz** – Gesamtbericht einer Untersuchung über Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE 2000)» (Streuli/Bauer 2001), welche die Übergänge von Haushalten in die Armut hinein

⁴¹ Für eine ausführliche Diskussion zu Äquivalenzziffern vgl. Künzi/Schärrer 2004, 209ff.

⁴² Zu den Vermögen sind in der verwendeten Quelle, der SAKE, keine Angaben vorhanden.

und aus der Armut heraus untersucht hat. Dabei wurden die SAKE-Daten der Jahre 1991 bis 1999 verwendet, welche ein rotierendes Panel von rund 5'000 Personen enthalten. Es wurde jeweils untersucht, in welchem Einkommensdezil der Verteilung der Äquivalenz-Haushaltseinkommen sich ein Haushalt im vorhergehenden Jahr (Jahr $t - 1$) befunden hatte. In Abhängigkeit von der Position in der Einkommensverteilung des aktuellen Jahres (Jahr t) kann daraus eine Übergangswahrscheinlichkeit zwischen den 10 Einkommensdezilen (10%-Anteilen) des einen Jahres und den 10 Einkommensdezilen des nächsten Jahres abgeleitet werden.

Tabelle 45 stellt die Dezil-Obergrenzen der Äquivalenz-Haushaltseinkommen für verschiedene Jahrgänge der SAKE dar. Das 1. Dezil stellt die untersten, das 10. Dezil die obersten 10 Prozent der Einkommensverteilung dar. Für die Jahre 1991, 1995 und 1999 wird der gesamtschweizerische Durchschnitt ausgewiesen. In der letzten Spalte werden für das Jahr 2004 die Dezilgrenzen für die Stadt Zürich ausgewiesen. Die Werte der letzten Spalte werden später verwendet, um Wert und Preis der Versicherung gegen Armut nach Einkommensklassen darzustellen. Die Obergrenze des untersten Einkommensdezils von rund 30'000 Franken war in den letzten zehn Jahren erstaunlich stabil. Die übrigen Dezilgrenzen in der Stadt Zürich 2004 liegen 15 bis 25 Prozent über den entsprechenden Werten im schweizerischen Durchschnitt von 1999. Dies ist eine zu erwartende Differenz, welche einerseits aufgrund der Lohnentwicklung zu erklären ist, andererseits durch die höheren Löhne und Lebenshaltungskosten in der Stadt Zürich gegenüber der Restschweiz.

Tabelle 45: Dezil-Obergrenzen der Äquivalenz-Haushaltseinkommen pro Jahr nach SAKE 1991 – 2004⁴³

Jahr	CH 1991	CH 1995	CH 1999	Zürich 2004
1. Dezil	27'134	30'337	30'000	30'022
2. Dezil	32'787	36'487	36'744	42'426
3. Dezil	38'184	42'426	42'600	51'543
4. Dezil	43'081	48'299	49'400	60'652
5. Dezil	48'750	54'830	55'426	69'234
6. Dezil	55'426	61'051	62'500	78'000
7. Dezil	62'357	69'282	70'711	87'924
8. Dezil	70'781	79'944	83'138	101'497
9. Dezil	87'328	98'150	103'928	127'279

Quelle: SAKE 1991 – 2004; Berechnungen BASS

Wie viele Haushalte von einem Jahr aufs andere das Dezil wechseln, ist in der **Transitionsmatrix** der **Tabelle 46** dargestellt. In einer Spalte sind für die 10 Dezile des Jahres t jeweils die Positionen in der Einkommensverteilung des Jahres $t - 1$ wiedergegeben. Die Spalten summieren sich alle zu 10 Prozent, was dem Anteil eines Einkommensdezils an der gesamten Einkommensverteilung entspricht.

⁴³ 1991, 1995 und 1999: Haushalte mit 20 bis 59jähriger Referenzperson, 2004: Haushalte mit 18 bis 65jähriger Referenzperson. 1991 ist nur begrenzt vergleichbar, da in der SAKE die Definition der Erwerbseinkommen nicht genau gleich war.

Tabelle 46: Übergänge zwischen Äquivalenz-Einkommensdezilen zwischen Jahr t und t-1 in %

		Jahr t										Total
		1. Dezil	2. Dezil	3. Dezil	4. Dezil	5. Dezil	6. Dezil	7. Dezil	8. Dezil	9. Dezil	10. Dezil	
Jahr t-1	1. Dezil	6.18%	2.13%	0.64%	0.43%	0.10%	0.17%	0.06%	0.04%	0.05%	0.20%	10%
	2. Dezil	1.94%	4.15%	2.15%	0.86%	0.27%	0.21%	0.17%	0.07%	0.04%	0.16%	10%
	3. Dezil	0.71%	1.96%	3.63%	2.00%	0.76%	0.39%	0.19%	0.12%	0.04%	0.21%	10%
	4. Dezil	0.36%	0.77%	1.82%	3.29%	2.15%	0.85%	0.34%	0.16%	0.09%	0.18%	10%
	5. Dezil	0.22%	0.28%	0.69%	1.56%	3.39%	2.20%	0.82%	0.43%	0.14%	0.27%	10%
	6. Dezil	0.13%	0.21%	0.28%	0.73%	1.61%	3.09%	2.26%	0.97%	0.34%	0.37%	10%
	7. Dezil	0.12%	0.16%	0.29%	0.40%	0.77%	1.58%	3.46%	2.16%	0.77%	0.29%	10%
	8. Dezil	0.08%	0.08%	0.12%	0.26%	0.38%	0.80%	1.68%	3.82%	2.25%	0.54%	10%
	9. Dezil	0.06%	0.07%	0.10%	0.15%	0.21%	0.34%	0.72%	1.79%	4.74%	1.83%	10%
	10. Dezil	0.22%	0.12%	0.18%	0.24%	0.29%	0.35%	0.33%	0.54%	1.68%	6.05%	10%
Total		10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	100%

Quelle: Streuli/Bauer (2001); SAKE 1991 – 1999; Berechnungen BASS

Die dunkelgrau gefärbten Felder bezeichnen denjenigen Anteil der Haushalte, welche sich in beiden Jahren im gleichen Dezil befinden. Die hellgrau gefärbten Felder sind die für unsere Analyse entscheidenden, da sie die Werte zum Wechsel ins bzw. Verbleib im ersten Dezil wiedergeben. Multipliziert man die Werte der Tabelle 46 mit dem Faktor 10, können die Werte als Wahrscheinlichkeiten interpretiert werden:

- Aus der Perspektive der Haushalte in den einzelnen Dezilen lässt sich die Wahrscheinlichkeit berechnen, dass sie in diesem Dezil verbleiben (**Verbleibswahrscheinlichkeit**) oder
- dass sie in ein bestimmtes anderes Dezil wechseln (**Wechselwahrscheinlichkeit**).

8.2.2 Ausbezahlte Leistungen 2004

Die Leistung der Versicherung gegen Armut besteht in der Auszahlung von nach Haushaltstyp und Einkommensverhältnissen abgestuften Geldbeträgen. Diese 2004 real erfolgten Auszahlungen wurden bereits im Kapitel 4 untersucht und werden in **Tabelle 47** als durchschnittliche Auszahlungen nach Haushaltstypen ausgewiesen. Dabei mussten die Fallzahlen um Mehrfachbezüge bereinigt werden.⁴⁴

In der untersten Zeile sind die Äquivalenzziffern für die jeweiligen Haushaltstypen angegeben. Sie wurden verwendet, um die Auszahlung an den Äquivalenzhaushalt zu berechnen, dessen (hypothetische) Zahlen sich in der ersten Spalte befinden. Diese berechnete durchschnittliche Auszahlung liegt bei **21'607 Franken** pro Jahr. Sie entspricht nicht genau der durchschnittlichen realen Auszahlung an den Haushaltstyp Alleinstehende, die etwas höher liegt.

Da die wirtschaftliche Sozialhilfe nicht nur über die betrachteten Gemeinde- und Kantonssteuern bezahlt wird, sondern teilweise auch durch Sozialversicherungen (hauptsächlich IV), den Prämienverbilligungsanteil des Bundes sowie Rückzahlungen von Verwandten und Leistungsbeziehenden selber, muss diesem Umstand hier Rechnung getragen werden. Dies erfolgt, indem nur die Versicherungsleistung, welche aufgrund des Bestehens des Sozialdepartements der Stadt Zürich entsteht, in die Analyse mit einbezogen wird.

⁴⁴ Berücksichtigt ist, dass 51% der KKBB beziehenden Fälle und 26% der ALBV beziehenden Fälle auch Sozialhilfe erhalten. Der Anteil der Fälle, die KKBB und ALBV beziehen, jedoch keine Sozialhilfe, konnte nicht ermittelt werden und ist folglich vernachlässigt.

Tabelle 47: Durchschnittliche Auszahlung von wirtschaftlicher Sozialhilfe, KKBB und ALBV nach Haushaltstyp 2004

Haushaltstyp	Äquivalenz-Haushalt	Allein-stehende	Paare o. Kinder	Paare mit 1 Kind	Paare mit 2 Kindern	Paare mit 3+ Ki.	Alleinerz. mit 1 Kind	Alleinerz. mit 2 Ki.	Alleinerz. mit 3+ Ki.
Anzahl Fälle SH ¹	6'751	3'847	659	352	332	292	721	384	164
Fälle nur KKBB/ALBV	1'402	80	0	99	54	22	767	319	60
Gesamt Fälle	8'153	3'927	659	451	387	315	1'488	703	224
Auszahlung pro Jahr	21'607	26'862	31'449	32'362	38'178	47'116	19'303	23'283	34'218
Äquivalenzziffer	1.00	1.00	1.41	1.73	2.00	2.24	1.41	1.73	2.00

Anmerkung: 1) durchschnittliche monatliche Fallzahl der wirtschaftlichen Sozialhilfe 2004 ohne Alleinstehende in Kollektivhaushalten (Heime, n=871) und Fälle ohne erfassten Haushaltstyp (n=721)

Quelle: PROLeist-Daten Soziale Dienste Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Würden die Leistungen des Sozialdepartements eingestellt, würden teilweise auch die über Rückzahlungen finanzierten Leistungsanteile anderer Träger entfallen, wie dies in Kapitel 11 zur Situation ohne Bedarfsleistungen ausgeführt ist. Die dortige Annahme ist, dass noch 75 Prozent der Leistungen der Sozialversicherungen bestehen bleiben (37.3 Mio. Fr.) und die KV-Prämienübernahme als gewöhnliche Verbilligung der Krankenkassenprämien weitergeführt würde (22.5 Mio. Fr.). So würden im Alternativszenario insgesamt 59.9 Mio. Franken an Leistungen, welche heute unter dem Titel wirtschaftliche Sozialhilfe ausbezahlt werden, über andere Wege weiterhin an die Leistungsbeziehenden fließen. Diese weiter bestehenden Leistungen machen 21.2 Prozent der untersuchten Transfers von insgesamt 282 Mio. Franken aus. Daraus folgt, dass nur **78.8 Prozent der ermittelten Durchschnittsauszahlung** in die Analyse mit einbezogen werden können. Dieser Faktor wird für die folgenden Berechnungen als lineare Korrektur verwendet.

8.2.3 Individueller Bruttowert nach Einkommenshöhe

Nachdem die Wahrscheinlichkeit der Beanspruchung der Versicherung gegen Armut und die zur Auszahlung kommende durchschnittliche Leistung berechnet worden sind, kann nun durch Multiplikation der Werte, bereinigt um den obigen Korrekturfaktor, der **individuelle Bruttowert der Versicherung** gegen Armut nach Einkommensdezilen berechnet werden (Wahrscheinlichkeit einer Auszahlung im nächsten Jahr mal Durchschnittswert dieser Auszahlung). Die Resultate sind in der dritte Spalte von **Tabelle 48** dargestellt.

Dabei wurden die Berechnungen für einen **durchschnittlichen Haushalt** mit erwerbsfähiger Referenzperson in der Stadt Zürich berechnet. Dieser hat die durchschnittliche Grösse von 1.9 Personen, woraus sich eine durchschnittliche Äquivalenzziffer von 1.37 ergibt.⁴⁵ Der individuelle Wert der Versicherung gegen Armut schwankt mit der Wahrscheinlichkeit, von Armut betroffen zu sein, zwischen 14'424 Franken (1. Dezil) und 130 Franken (9. Dezil). Für die aktuell nicht von Armut betroffenen Haushalte (Dezile 2-10) liegt der Wert durchschnittlich bei rund 1'000 Franken.

In der vierten Spalte wird die Anzahl Haushalte in den einzelnen Dezilen dargestellt. Diese ist definitionsgemäss für jedes Dezil gleich hoch (10% der Gesamtzahl Haushalte in der Stadt Zürich). Die **Anzahl Haushalte** mit erwerbsfähiger Referenzperson (18 bis 65 Jahre, nicht AHV- oder IV-Rentner) liegt bei insgesamt 166'903.

⁴⁵ Die Berechnungen erfolgen aufgrund einer Auswertung der Statistik Zürich zur Volkszählung 2000.

Der **aggregierte Bruttowert** der Versicherung gegen Armut für die einzelnen Dezile in Spalte 5 ergibt sich aus der Multiplikation des individuellen Werts mit der Anzahl Haushalte. Er beträgt insgesamt 390 Mio. Franken. Dies entspricht der geschätzten gesamten Auszahlung an wirtschaftlicher Sozialhilfe, KKBB und ALBV in einem Jahr, wenn wirklich sämtliche Haushalte im ersten Dezil anspruchsberechtigt wären und auch tatsächlich einen Antrag für die entsprechenden Bedarfsleistungen stellen würden.

Tabelle 48: Bruttowert der Versicherung gegen Armut nach Einkommensdezil 2004

Dezil 2004	Verbleib-/Wechsel- Wahrscheinlichkeit	Individueller Wert in Fr.	Anzahl Haushalte	Bruttowert in 1'000 Fr.	Anteil an Gesamtwert
1. Dezil	61.8%	14'424	16'690	240'745	62%
2. Dezil	19.4%	4'516	16'690	75'374	19%
3. Dezil	7.1%	1'645	16'690	27'463	7%
4. Dezil	3.6%	846	16'690	14'120	4%
5. Dezil	2.2%	525	16'690	8'756	2%
6. Dezil	1.3%	311	16'690	5'198	1%
7. Dezil	1.2%	287	16'690	4'783	1%
8. Dezil	0.8%	187	16'690	3'120	1%
9. Dezil	0.6%	130	16'690	2'172	1%
10. Dezil	2.2%	502	16'690	8'374	2%
Dezile 2-10		994	150'213	149'361	38%
Gesamt			166'903	390'105	100%

Quelle: SAKE 2004, VZ 2000; Statistik Stadt Zürich; Berechnungen BASS

Die hinterste Spalte gibt die **Verteilung des aggregierten Bruttowerts** der Versicherung gegen Armut auf die Einkommensdezile wieder. Dabei zeigt es sich, dass der grösste Anteil (62%) des Werts bzw. 241 Mio. Franken (nicht unerwarteterweise) im ersten, per Annahme sozialhilfeberechtigten Dezil entsteht. Dies leuchtet ein, haben die Sozialhilfe beziehenden Haushalte doch die grösste Wahrscheinlichkeit, dass sie auch im nächsten Jahr Sozialhilfe beziehen werden. Die restlichen **38 Prozent** des Bruttowerts der Versicherung gegen Armut in der Höhe von **149 Mio. Franken** entsteht in den nicht-leistungsberechtigten Dezilen 2 bis 10.

8.3 Preis der Versicherung gegen Armut

In diesem Abschnitt wird der Preis berechnet, den die Steuerzahler/innen der Stadt Zürich über ihre Einkommens- und Vermögenssteuern für die Versicherung gegen Armut bezahlen. Dabei wird nur der Teil des Preises der Versicherung gegen Armut betrachtet, welcher über Kantons- und Gemeindesteuern bezahlt wird. Der Beitrag der übrigen Finanzierungsträger wurde bei der Bestimmung des Werts der Versicherung gegen Armut bereits berücksichtigt. In Abschnitt 8.3.1 wird zunächst ausgeführt, wer sich in welchem Mass an der Finanzierung der analysierten Bedarfsleistungen beteiligt. In Abschnitt 8.3.2 ist dargestellt, welche Steuerbelastung sich für verschiedene Haushaltstypen nach Einkommenshöhe ergibt. Abschnitt 8.3.3 schliesslich ermittelt den Preis für die Versicherung gegen Armut als fixen Bestandteil der Steuerbelastung.

8.3.1 Finanzierung der analysierten Bedarfsleistungen

Die untersuchten Bedarfsleistungen sind mit den erwähnten Ausnahmen über Gemeinde- und Kantonssteuern finanziert. In der folgenden Berechnung sind die mit den ausbezahlten Leistungen verbundenen

Prozesskosten (Beratung und Verwaltung) mit berücksichtigt. Sie werden sozusagen über den Preis der Versicherung gegen Armut auf die Versicherten überwältzt.

Gemeindesteuern

Der gesamte Aufwand der Stadt Zürich im Jahr 2004 betrug 5'605 Mio. Franken. Er wurde zu 35 Prozent durch Steuererträge finanziert, welche insgesamt 1'941 Mio. Franken ausmachten (vgl. **Tabelle 49**). Von diesen Steuererträgen sind laut Steueramt der Stadt Zürich 60 Prozent Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen, 34.8 Prozent Steuern juristischer Personen und 5.2 Prozent diverse weitere Steuern und Abgaben. Da die weiteren Steuern und Abgaben ebenfalls entweder von juristischen oder natürlichen Personen bezahlt werden, werden sie hier anteilmässig auf die beiden Kategorien verteilt. Daraus resultiert die in Tabelle 49 dargestellte Verteilung der Steuererträge auf die **juristischen Personen** (36.5%) und die **natürlichen Personen** (63.5%).

Von den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen werden schätzungsweise 16 Prozent von **Rentner/innen** bezahlt (Bauer et al. 2004). Ihr Anteil an den gesamten Steuererträgen beträgt damit 10.2 Prozent. Die Rentner/innen gehören bis auf wenige Ausnahmefälle nicht zu den potenziell Leistungsbeziehenden der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Für sie bestehen die Zusatzleistungen.

Tabelle 49: Finanzierungsanteile auf Gemeindeebene

Rechnungsposten der Stadt Zürich	CHF in 1'000	Anteil der Steuererträge
Steuerertrag juristische Personen	708'854	36.5%
Steuerertrag natürliche Personen	1'231'752	63.5%
davon Steuern erwerbsfähige Personen	1'034'672	53.3%
davon Steuern Rentner/innen	197'080	10.2%
Gesamt Steuererträge	1'940'607	100.0%
Nettokosten Wirtschaftliche Sozialhilfe	158'786	8.2%

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004

In der untersten Zeile von Tabelle 49 wird die **Nettobelastung** des Gemeindehaushalts durch die Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste aufgeführt (vgl. Tabelle 43). Dieser Nettobetrag macht einen Anteil von 8.2 Prozent an den gesamten Steuererträgen aus. Nehmen wir an, dass die Steuererträge gleichmässig für die Finanzierung der Leistungen eingesetzt werden, dann kann aus der Tabelle 49 berechnet werden, welchen Anteil zur Finanzierung der Nettokosten der Stadt die einzelnen Kategorien beigetragen haben:

- Zu 36.5 Prozent (**58 Mio. Fr.**) wurden diese durch **juristische Personen** finanziert.
- 10.2 Prozent bzw. **16 Mio. Franken** trugen **Rentnerhaushalte** (AHV/IV) bei.
- Die restlichen 53.3 Prozent (**84.7 Mio. Fr.**) bezahlten jene, die von der Versicherung potenziell profitieren können, die **Haushalte im Erwerbsalter**.

Kantonssteuern

Die Steuerzahler/innen der Stadt Zürich zahlen auch über ihre Kantonssteuern einen Anteil der Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. In der Summe betrugen diese im Jahr 2004 **82.8 Mio. Franken** (vgl. Tabelle 43). An den Staatssteuereinnahmen des Kantons Zürich machte dieser Betrag **2 Prozent** aus.

Da in der bisherigen Analyse die Kantonsfinanzen nicht genauer betrachtet wurden, nehmen wir an, dass die Steuereinnahmen sich gleich wie in der Stadt Zürich auf die unterschiedenen Kategorien von Steuersubjekten verteilen (vgl. Tabelle 49). Basierend auf dieser Annahme betrug der Finanzierungsanteil der

natürlichen Personen im Erwerbsalter am Kantonsbeitrag zur wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Stadt Zürich 44.2 Mio. Franken (53.3%). Nehmen wir zudem an, dass die Steuerrechnung des Durchschnittshaushalts in der Stadt und im restlichen Kanton gleich hoch ist, so ergibt sich ein Betrag von 17.0 Mio. Franken, den die natürlichen erwerbsfähigen Personen in der Stadt Zürich über ihre Kantonssteuern zur Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe der Stadt Zürich beitragen (entsprechend dem Anteil an den Haushalten 38.6% von 44.2 Mio. Fr.). In den Rest teilen sich Rentnerhaushalte und juristische Personen.

Werden Gemeinde- und Kantonssteuern addiert, so beträgt der Kostenanteil, den die potenziell bezugsberechtigten Haushalte im Erwerbsalter aus der Stadt Zürich 2004 bezahlten, **101.7 Mio. Franken**. Im Folgenden soll untersucht werden, wie gross der Beitrag der einzelnen Einkommensdezile war.

8.3.2 Steuerbelastung der Haushalte im Erwerbsalter nach Einkommen

Um berechnen zu können, welchen Beitrag die Haushalte in den verschiedenen Einkommensdezilen im Jahr 2004 durchschnittlich zur Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe beigetragen haben, muss zuerst festgestellt werden, welche Haushaltstypen in welcher Zahl in den unterschiedlichen Einkommensdezilen vorhanden sind, weil die Steuerbelastung je nach Haushaltgrösse und Zivilstand unterschiedlich ist (vgl. **Tabelle 50**).⁴⁶

Tabelle 50: Anzahl Haushalte mit Referenzperson im Erwerbsalter nach Typ und Einkommensdezil in der Stadt Zürich (2004)

Dezile	Allein- stehend	2 Erw. Personen	Verheiratet o. Kinder	Verheiratet 1-2 Kinder	Verheiratet 3+ Kinder	Allein- erziehend	3 Erw. mit/ o. Kinder	Alle
1	3'392	4'506	1'801	4'354	731	844	1'061	16'690
2	6'208	2'279	1'983	3'725	1'263	694	537	16'690
3	5'622	2'493	2'576	3'793	849	770	587	16'690
4	8'479	1'865	1'570	3'224	381	733	439	16'690
5	8'856	2'224	2'136	2'041	198	712	524	16'690
6	10'748	1'812	1'432	1'363	243	667	427	16'690
7	9'504	2'166	1'976	1'784	0	751	510	16'690
8	8'852	1'622	2'540	2'169	340	785	382	16'690
9	9'241	2'486	2'307	1'181	270	619	585	16'690
10	8'179	2'952	3'055	940	0	870	695	16'690
Gesamt	79'081	24'405	21'376	24'575	4'275	7'445	5'746	166'903

Quellen: Volkszählung 2000; SAKE 2004

Tabelle 51 gibt einen Überblick über die effektive Steuerbelastung der natürlichen Personen im Erwerbsalter. Diese wurde aufgrund der Statistik zur Steuerbelastung in der Schweiz im Jahr 2004 nach Gemeinden des Bundesamts für Statistik (2005) für die ermittelten Durchschnittseinkommen aufgrund der SAKE 2004 für die Stadt Zürich berechnet.

⁴⁶ Die Analyse stützt sich auf zwei Datenquellen: 1. Eine Sonderauswertung der **Volkszählung 2000** (VZ), welche die Haushalte der Stadt Zürich nach Grösse und Zusammensetzung erfasst. 2. Da in der Volkszählung keine Einkommen abgefragt werden, musste die **SAKE 2004** (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) beigezogen werden, um die Verteilung der Haushaltstypen auf die Einkommensdezile zu untersuchen.

Tabelle 51: Steuerbetrag in Franken im Jahr 2004 in der Stadt Zürich für Kantons- und Gemeindesteuern

Dezile	Allein- stehend	2 Erw. Personen	Verheiratet o. Kinder	Verheiratet 1-2 Kinder	Verheiratet 3+ Kinder	Allein- erziehend	3 Erw. mit/ o. Kinder	Durch- schnitt
1	451	732	419	304	545	123	299	342
2	1'801	3'383	2'054	2'269	3'737	1'757	2'227	1'753
3	2'561	5'657	3'287	3'828	5'156	2'339	3'758	2'645
4	3'553	7'669	4'450	5'199	7'674	3'885	5'104	3'953
5	4'649	10'281	5'657	7'411	10'576	5'053	7'275	5'437
6	5'776	11'722	6'900	9'988	13'482	5'761	9'805	7'002
7	7'035	15'110	8'644	11'298	16'864	7'968	11'091	8'376
8	8'459	19'301	11'549	14'378	19'192	10'719	14'115	9'925
9	10'074	25'050	13'755	18'934	25'930	14'276	18'587	12'748
10	47'811	114'956	69'947	88'780	117'089	74'013	87'155	60'625

Quelle: BFS (2005); Steueramt der Stadt Zürich 2005; Berechnungen BASS

Die in Tabelle 51 präsentierten Zahlen entsprechen der rechnerischen Steuerbelastung der real gemessenen Einkommen gemäss BFS-Steuerstatistik (2005) abzüglich eines linearen Abschlags für in der Statistik des BFS nicht berücksichtigte Steuerabzüge (z.B. berufliche Vorsorge 3a, Schuldzinsen, Kinderbetreuungskosten). Die vom BFS ausgewiesene Steuerbelastung berücksichtigt nämlich nur Abzüge aufgrund von obligatorischen Sozialversicherungen, Berufsauslagen und den pauschalen Kinderabzug. Der zusätzliche Abschlag wurde auf der Basis des tatsächlich erreichten Steuerertrags der natürlichen Personen im Erwerbsalter berechnet und beträgt **25.2 Prozent** des Steuerbetrags (analog Bauer et al. 2004). Aufgrund der progressiven Besteuerung bedeutet dies, dass im Durchschnitt zusätzlich zu den drei erwähnten Abzügen ein Abzug von zwischen 15 und 25 Prozent des Bruttoeinkommens geltend gemacht wird.

8.3.3 Preis nach Einkommenshöhe

Der Preis der Versicherung gegen Armut wird nun berechnet, indem wir die Anteile des Steueraufkommens der natürlichen Personen im Erwerbsalter, welche für die Finanzierung der Bedarfsleistungen verwendet werden, auf die effektive Steuerbelastung des Äquivalenzhaushalts nach Einkommensdezil anwenden. Die Resultate sind in **Tabelle 52** dargestellt. Die Darstellung erfolgt aufgrund der Berechnungen in Tabelle 51 für den Durchschnittshaushalt im jeweiligen Dezil.

Tabelle 52: Steueranteile für Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich 2004 (Durchschnittshaushalt pro Dezil)

Einkommens- Klasse	Gemeinde			Kanton			Gesamt		
	eff. Steuer- belastung	Anteil wirtsch. SH	in %	eff. Steuer- belastung	Anteil wirtsch. SH	in %	eff. Steuer- belastung	Anteil wirtsch. SH	in %
1. Dezil	188	15	8.2%	154	3	2.0%	342	18	5.4%
2. Dezil	963	79	8.2%	790	16	2.0%	1'753	95	5.4%
3. Dezil	1'453	119	8.2%	1'191	24	2.0%	2'645	143	5.4%
4. Dezil	2'172	178	8.2%	1'781	36	2.0%	3'953	214	5.4%
5. Dezil	2'988	244	8.2%	2'449	49	2.0%	5'437	294	5.4%
6. Dezil	3'848	315	8.2%	3'154	63	2.0%	7'002	378	5.4%
7. Dezil	4'603	377	8.2%	3'773	76	2.0%	8'376	452	5.4%
8. Dezil	5'454	446	8.2%	4'471	90	2.0%	9'925	536	5.4%
9. Dezil	7'006	573	8.2%	5'742	115	2.0%	12'748	689	5.4%
10. Dezil	33'316	2'726	8.2%	27'309	549	2.0%	60'625	3'275	5.4%

Berechnungen BASS

In Tabelle 52 werden die effektive Steuerbelastung insgesamt sowie der Anteil dieser Steuern, der für die Finanzierung der Bedarfsleistungen dient, für den Durchschnittshaushalt im jeweiligen Dezil getrennt ausgewiesen.⁴⁷ Dies sind 8.2 Prozent für die Gemeinde Zürich und 2.0 Prozent für den Kanton Zürich (Gesamt 5.4%). In der zweithintersten Spalte ist die Belastung des Durchschnittshaushalts in der Stadt Zürich durch die Kosten der untersuchten Bedarfsleistungen ausgewiesen. Dies ist der ermittelte Preis der Versicherung gegen Armut, den der Durchschnittshaushalt im jeweiligen Dezil bezahlt. Er beläuft sich 2004 im 1. Dezil auf 18 Steuerfranken pro Jahr, im 10. Dezil auf 3'275 Franken. In den dazwischen liegenden Dezilen macht die Belastung zwischen 95 und 689 Franken pro Jahr aus. Im **Gesamtdurchschnitt** beträgt die Steuerbelastung **675 Franken pro Jahr** (Dezile 2 bis 10).

8.4 Der individuelle Nettowert als Differenz von Preis und Bruttowert

Nach der Ermittlung von individuellem Bruttowert und Preis der Versicherung gegen Armut kann in diesem Abschnitt zum Vergleich der beiden Grössen übergegangen werden. Dabei wird zuerst auf der individuellen Ebene untersucht, für welche Einkommensklassen welcher Nettonutzen entsteht (Abschnitt 8.4.1). Danach wird dieselbe Analyse auf aggregierter Ebene für die Stadt Zürich durchgeführt und nach dem gesellschaftlichen Nutzen der Versicherung gegen Armut gefragt. (Abschnitt 8.4.2).

8.4.1 Vergleich von Preis und Wert nach Einkommensklassen

Da Bruttowert und Preis für einen Durchschnittshaushalt pro Dezil bereits hergeleitet wurden, ist der Nettowert als Differenz der beiden einfach zu bestimmen (vgl. **Tabelle 53**).

Tabelle 53: Vergleich von Wert und Preis der Versicherung gegen Armut in der Stadt Zürich

Einkommens-Klasse	Individueller Wert in Fr.	Individueller Preis in Fr.	individueller Nettowert in Fr.	Anzahl Haushalte	Gesamt-Nettowert in 1'000 Fr.	Anteil am Gesamt-Nettowert
1. Dezil	14'424	18	14'406	16'690	240'436	83%
2. Dezil	4'516	95	4'421	16'690	73'794	26%
3. Dezil	1'645	143	1'503	16'690	25'079	9%
4. Dezil	846	214	632	16'690	10'556	4%
5. Dezil	525	294	231	16'690	3'855	1%
6. Dezil	311	378	-67	16'690	-1'114	0%
7. Dezil	287	452	-166	16'690	-2'768	-1%
8. Dezil	187	536	-349	16'690	-5'827	-2%
9. Dezil	130	689	-558	16'690	-9'321	-3%
10. Dezil	502	3'275	-2'773	16'690	-46'280	-16%
Dezile 2-10	994	675	319	150'213	47'974	17%
Gesamt				166'903	288'410	100%

Berechnungen BASS

Die Darstellung zeigt, dass **für die Hälfte der Haushalte der Stadt Zürich mit Referenzperson im Erwerbsalter die Versicherung gegen Armut objektiv gesehen rentiert**. Bis ins 5. Dezil besteht ein positiver Nettowert von 4'421 (2. Dezil) bis 231 Franken pro Jahr (5. Dezil). Im 6. Dezil ist die Bilanz von Wert und Preis fast ausgeglichen.⁴⁸ Somit ergibt sich folgende **Gesamtbilanz**:

■ Für 10 Prozent der Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson in der Stadt Zürich ist die Versicherung gegen Armut eine Existenzsicherung (1. Dezil, «Leistungsbeziehende»).

⁴⁷ Die Steuersätze von Gemeinde und Kanton 2004 wurden differenziert analysiert (Gemeinde 122, Kanton 100).

⁴⁸ Der Nettowert 0 liegt für dieses Dezil im Bereich der Schätzgenauigkeit.

- Für weitere 40 Prozent der Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson ist die Versicherung objektiv gesehen rentabel als Versicherung gegen Armut im Erwerbsalter (Dezile 2 bis 5).
- Für rund 10 Prozent der Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson ist die Versicherung gerade selbsttragend (6. Dezil).
- Für 40 Prozent der Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson ist die Versicherung objektiv gesehen nicht rentabel, sie bezahlen pro Jahr mehr als sie wahrscheinlich je in einem Jahr beziehen werden (Dezile 7 bis 10).

Für die steuerzahlenden Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson der Stadt Zürich (Dezile 2 bis 10) hat die Versicherung gegen Armut im Gesamtdurchschnitt einen **individuellen Nettowert von 319 Franken**.

8.4.2 Aggregierter Nettowert der Versicherung gegen Armut und gesellschaftlicher Nutzen

In Tabelle 53 wird dargestellt, wie sich der aggregierte Nettowert der Versicherung gegen Armut in der Stadt Zürich zusammensetzt:

- Für die **Haushalte des 1. Einkommensdezils** («Leistungsbeziehende») entsteht ein jährlicher Nettowert von **240 Mio. Franken** (83 % des gesamten Nettowerts). Dieser entsteht aufgrund der hohen Wahrscheinlichkeit (62 %, vgl. Tabelle 46), dass diese Haushalte für das nächste Jahr im 1. Einkommensdezil verbleiben und weiterhin von Bedarfsleistungen abhängig sein werden.
- Für die **Haushalte des 2. bis 10. Einkommensdezils** entsteht ein jährlicher Nettowert von **48 Mio. Franken**. Dieser macht 17 Prozent des gesamten Nettowerts aus.

Diese Zahlen sind jedoch nicht als auf den Franken genaue Beträge zu interpretieren, sondern als Größenordnung, die eine Schätzungenauigkeit von +/- 25 Prozent aufweist, denn der ermittelte Nettowert entsteht aus verschiedenen Durchschnitten (durchschnittlichen Steuerbelastung nach Einkommenshöhe; durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit, sozialhilfeabhängig zu werden; durchschnittliche Auszahlung). Diese Durchschnitte sind statistischen Ungenauigkeiten der Messung unterworfen. Insbesondere die aufgrund von Stichproben ermittelten Durchschnittswerte (SAKE-Analyse) weisen ein relativ grosses Schätzintervall auf, innerhalb dessen sich der Durchschnitt mit grösster Wahrscheinlichkeit befindet.

Entspricht der aggregierte Nettowert automatisch dem gesellschaftlichen Nutzen? Der aggregierte Nettowert überschätzt und unterschätzt den Nettonutzen aus einer gesellschaftlichen Perspektive gleichzeitig.

Er **überschätzt** ihn, weil die Kostenanteile der Steuern von juristischen Personen (Unternehmen) und Rentner/innen sowie der Anteil der Nichtstadtzürcher/innen an den Kantonsbeitrag nicht einbezogen sind. Dies ist dann unproblematisch, wenn angenommen werden kann, dass deren Zahlungen ebenfalls ein Nutzen gegenübersteht, auch wenn dieser nicht quantifiziert werden kann. Das ist tatsächlich der Fall:

- Die **Unternehmen** profitieren durch die Bedarfsleistungen von Standortvorteilen, die insbesondere in einem flexiblen Arbeitsmarkt (keine Notwendigkeit, Leute «durchzufüttern»), einer tiefen Kleinkriminalität und einer höheren Wahrscheinlichkeit, dass finanzielle Verpflichtungen von Privatpersonen gegenüber Firmen (Mietzinszahlungen, Zahnarztrechnungen etc.) eingehalten werden können.
- Die **Rentner/innen** werden in ihrer Verwandtenunterstützungspflicht gegenüber ihren Nachkommen entlastet und profitieren von einer höheren Sicherheit im öffentlichen Raum.
- Für die **Nicht-Stadtzürcher/innen** ist die Rechnung weniger unausgeglichen, als es scheint, weil umgekehrt die Stadtzürcher/innen auch an die kantonalen Sozialhilfeszahlungen zu Gunsten anderer Gemeinden beitragen.

Der aggregierte Nettowert **unterschätzt** den gesellschaftlichen Nutzen, weil aufgrund der subjektiven Werteinschätzung der Haushalte der Nettonutzen aus der Versicherung gegen Armut in einem klassischen versicherungsmathematischen Modell höher sein sollte als der hier ersatzweise berechnete objektive Nettowert. Dies aufgrund der Tatsache, dass durch den Zusammenschluss zu einem Versicherungskollektiv für die Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson die **individuelle Absicherung** gegen das Risiko der Armut **durch Sparen entfällt**. Die Überlegungen zum Sparen bei individueller Absicherung gegen Armut fliessen in die gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung im Rahmen des **Alternativszenarios** ein, indem ein erhöhter Sparanteil am Einkommen der steuerzahlenden natürlichen Personen in der Stadt Zürich angenommen wird, wenn der Versicherungseffekt der Bedarfsleistungen im Erwerbsalter in der Stadt Zürich wegfällt.

8.5 Weiterer Forschungsbedarf

■ Zuerst wäre eine stärkere Differenzierung der Resultate für unterschiedliche **Haushaltstypen** interessant. Dazu müssten neue Transitionsmatrizen für die unterschiedlichen Haushaltstypen berechnet werden. Dies, weil gewisse Haushaltstypen (z.B. Alleinerziehende) eine grössere Wahrscheinlichkeit haben als andere, von einem Jahr auf das andere in das erste Einkommensdezil zu wechseln.

■ Dann könnte in einem weiteren Schritt auch der Umstand untersucht werden, dass häufig gerade der **Wechsel von einem Haushaltstyp** in einen anderen die Abhängigkeit von Bedarfsleistungen auslöst, z.B. die Geburt eines Kindes und der damit verbundene Erwerbsausfall oder eine Trennung.

■ Es wäre zu untersuchen, ob es nicht doch einen gangbaren Weg gibt, den **subjektiven Nutzen der Versicherung** gegen Armut zu bestimmen.⁴⁹

■ Indem der **Nutzen**, den die **weiteren Finanzträger** (Firmen, Rentner/innen, andere Gemeinden) aus der Versicherung gegen Armut haben, quantifiziert würde, könnte nach einer Gegenüberstellung mit ihren Finanzierungsanteilen ein volkswirtschaftlicher Nettonutzen aus der Versicherung gegen Armut berechnet werden, welcher alle Aspekte mit einbezieht.

⁴⁹ Aufgrund des jetzigen Wissensstandes können wir uns drei Vorgehensweisen vorstellen: 1) Durch eine repräsentative Befragung zur Zahlungsbereitschaft für die Versicherungsleistung. 2) Durch Analogieschlüsse aus anderen Versicherungsleistungen (z.B. Taggeldversicherung). 3) Über theoretische Annahmen aus der Literatur zur Risikoaversion der Haushalte könnten Annahmen getroffen werden und der objektiv bestimmte Wert der Versicherungspolice entsprechend angepasst werden.

Durch Summierung der individuellen Nutzenwerte für die Versicherung gegen Armut könnte danach der gesellschaftliche Nutzen für die Haushalte mit erwerbsfähiger Referenzperson berechnet werden. Dieser würde den Nutzen aus der entfallenden individuellen Absicherung gegen das Risiko des Einkommensausfalls mit einschliessen.

9 Überbrückungsfunktion

Das Zürcher Sozialdepartement schiesst in vielen Bereichen Mittel vor, die eigentlich in die finanzielle Zuständigkeit anderer Behörden oder Sozialversicherungen gehören. Sie erhält von diesen Rückerstattungen, aber keine Zinsen auf den Vorschüssen und nicht immer einen Beitrag an ihre Verwaltungsleistung, was für die Rückerstattungspflichtigen einen Nutzen darstellt und dem Verursacherprinzip aufgrund einer Vollkostenrechnung widerspricht. Der Nutzen, der aus dieser Überbrückungsfunktion der Sozialausgaben der Stadt Zürich bei anderen Behörden und Sozialversicherungen anfällt, setzt sich aus zwei Komponenten zusammen:

■ **Zinsersparnis:** Für das Sozialdepartement entstehen Zinskosten durch die Zeitverschiebung zwischen Transferleistung und Rückerstattung.

■ **Übernahme von Beratungs- und Verwaltungsleistungen:** Sozialversicherungen, Bund und Kanton erstatten vorwiegend die tatsächlichen geleisteten Transferleistungen zurück. Die beratungs- und verwaltungstechnischen Kosten werden mehrheitlich nicht übernommen.

Die Berechnung der zwei Nutzendimensionen erfolgt in vier Schritten:

■ 1. Mit Hilfe der Angaben des Sozialdepartements werden die zu betrachtenden Kosten- und Ertragskategorien abgegrenzt und die **Rückerstattungsvolumen** nach Quellen und Sachgebieten dargestellt. Dabei werden die Kosten der Zentralen Verwaltung mit einbezogen.

■ 2. Die **Time-lags** der Rückerstattungen werden für die einzelnen Quellen und Sachbereiche ermittelt.⁵⁰

■ 3. Die nicht vergüteten **Zinskosten** für die als Überbrückung geleisteten Zahlungen werden aufgrund der festgestellten Time-lags berechnet. Dies geschieht mit Hilfe des kalkulatorischen Zinssatzes von 3.875 Prozent, wie er in der Stadt Zürich für selbständige Rechnungsstellen für das Jahr 2004 verwaltungsintern zur Anwendung kommt. Dieser Zinssatz orientiert sich laut Protokoll des Stadtrates vom 12.5.2004 an den städtischen Selbstkosten für die extern zu beschaffenden Fremdmittel.

■ 4. Die **ungedeckten Verwaltungskosten** werden als analoger Anteil zur Rückzahlungsquote an Transferleistungen in den einzelnen Sachgebieten berechnet.

9.1 Vollkostenberechnung und Rückerstattungsvolumen

Die untersuchten Aufwand- und Ertragskonten werden auf der Ebene der IRP-Zweisteller analysiert (vgl. **Tabelle 54**).

Die *Aufwandkonten* 30, 31, 32, 33 und 38 können als Prozesskostenarten betrachtet werden. Die Kostenart 36 fasst alle Beiträge an Private (Transferleistungen) und an Institutionen zusammen. Bei den Beiträgen an Institutionen handelt es sich um Zahlungen für Dienstleistungen, die von Drittorganisationen geleistet werden.

Die Kostenart 37 «durchlaufende Beiträge» fasst Transferleistungen wie Kinderzulagen und Erwachsenen-alimente zusammen, die nach Inkasso durch die Stadt an die Betroffenen weitergeleitet wurden. Auf der Einnahmeseite wird dieser Aufwand durch das Ertragskonto 47 «Vermittlungen» auf Null saldiert. Die zwei Konti werden wir hier nicht weiter untersuchen, da sie keine Überbrückungsfunktion aufweisen.

Das Aufwandkonto 39 umfasst Zahlungen an andere Departemente der Stadt (z.B. Raumkosten, EDV), die meist den Charakter von Prozesskosten haben. Eine Ausnahme ist das Konto 3930.991 «Vergütung an EAM für Gegenleistungspauschalen der Teilnehmenden». Hier handelt es sich um eine Transferleistung.

⁵⁰ Dies ist insbesondere in denjenigen Bereichen detailliert notwendig, in welchen die Rückerstattungen nicht kontinuierlich, sondern unregelmässig erfolgen und daher in den Rückerstattungsvolumina der einzelnen Jahre grosse Unterschiede bestehen.

Tabelle 54: Einbezogene Kostenarten nach IRP

Konto	Bezeichnung
Aufwandskonten	
30	Personalaufwand
31	Sachaufwand
32	Zinsen
33	Abschreibungen
36	Beiträge
37	Durchlaufende Beiträge
38	Einlagen
39	Interne Verrechnung
Ertragskonten	
42	Vermögenserträge
43	Entgelte
45	Rückerstattungen
46	Beiträge
47	Vermittlungen
49	Verrechnungsposten

Quelle: Rechnung der Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Auf der *Ertragsseite* lassen sich neben den Vermögenserträgen drei Hauptkonten unterscheiden: Entgelte (43), Rückerstattungen (45) und Beiträge (46). Sie stehen für drei mehr oder minder klar abgrenzbare Formen von Rückzahlungen:

■ **Entgelte** sind Zahlungen von einzelnen Dienstleistungs- oder Transferbeziehenden. Sie umfassen zum Beispiel Kursbeiträge, die Bezahlung von Dienstleistungen, aber auch Rückzahlungen von Bedarfsleistungsbeziehenden, Verwandtenunterstützung oder Alimentenzahlungen im Rahmen der Alimentenbevorschussung.

■ **Rückerstattungen** sind Zahlungen von Bund, Kantonen oder (Sozial-)Versicherungen, die an individuelle von der Stadt bezahlte Transferleistungen gebunden sind.

■ **Beiträge** stammen ebenfalls hauptsächlich von anderen Behörden. Die Zahlungen sind hier jedoch nicht einem individuellen Fall zuordenbar, sondern erfolgen typischerweise als Pauschale oder nach einem Prozent-Schlüssel.

Das Konto Verrechnungsposten (49) betrifft wiederum stadtinterne Verrechnungen.

Rückerstattungen erfolgten im Jahr 2004 für verschiedene Leistungsbereiche **des Sozialdepartementes** (vgl. **Tabelle 55**). Die grau eingefärbten Bereiche, für die keine Rückzahlungen erfolgen, werden nicht weiter untersucht. Eine Abgrenzungsschwierigkeit liegt darin, dass die in der Tabelle ausgewiesenen Kategorien in der Rechnung des Sozialdepartementes zu grösseren Bereichen gehören. So waren Drogen- sowie Wohn- und Obdachlosenhilfe Teile des Amtes für Soziale Einrichtungen (ASE). Sozialhilfe sowie Jugend- und Familienhilfe gehören zum Bereich Soziale Dienste (SOD). Eine weitere Schwierigkeit, die Prozesskosten auf die einzelnen Sachgebiete aufzuschlüsseln, hängt mit der Polyvalenz des Arbeitseinsatzes der SozialhilfeberaterInnen zusammen. Die zwei Produktgruppen (‘Auskunft, Informationen, Triage’ und ‘Abklärungen’) sowie ambulante berufliche Integration und soziale Integrationshilfen können nicht eindeutig Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe, Kleinkinderbetreuung und oder Alimentenbevorschussung zugewiesen werden, da die Beratungstätigkeit sich auf die verschiedenen Sachgebiete bezieht. Hier mussten in Zusammenarbeit mit dem Sozialdepartement praktikable Verteilschlüssel entwickelt werden.

Tabelle 55: Kostenkategorien, bei denen eine Rückerstattung erfolgt

Kostenkategorien	Bemerkungen
Zentrale Verwaltung (ZV), Zentrale Ressourcendienste (ZRD)	nicht separat ausgewiesen, sondern den übrigen Kostenarten anteilmässig zugerechnet.
Amt für Zusatzleistungen (AZL)	Das Amt für Zusatzleistungen (AZL) erbringt Zusatzleistungen für AHV und IV-Rentenempfänger/innen in Privathaushalten und Heimen. Diese umfassen Ergänzungsleistungen des Bundes, kantonale Beihilfen (BH), Gemeindezuschüsse (GZ) und Krankenkassenprämienverbilligungen für diese Gruppe.
Sozialhilfe	Rückzahlungen von Leistungsbeziehenden, Verwandten, Kanton und (Sozial-)Versicherungen
Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)	Finanzielle Beteiligung des Kantons bis 2004
Alimentenbevorschussung/-vermittlung	Finanzielle Beteiligung des Kantons bis 2004
Berufsberatung (BB)	Finanzielle Beteiligung des Kantons
Jugend- und Familienhilfe	Finanzielle Beteiligung des Kantons
Drogenhilfe	Finanzielle Beteiligung von Kanton und Krankenkassen.
Wohn- und Obdachlosenhilfe WOH (ASE) und Beiträge an Dritte für Wohnen	Finanzielle Beteiligung des Bundes und des Kantons
Ergänzender Arbeitsmarkt (EAM)	Finanzielle Beteiligung des Bundes, des Kantons und der IV.
Asylorganisation (AO)	Die Asylorganisation ist ab 2005 nicht mehr Teil des Sozialdepartements. Bereits davor erstellte sie ihr weitgehend vom Bund finanziertes Budget eigenständig. Wir tragen diesen Tatsachen Rechnung, indem wir nur noch den Nettobeitrag des Sozialdepartements an die Asylorganisation in die Analyse aufnehmen. Dieser Beitrag ist analog zu den übrigen Beitragszahlungen der Stadt an externe Leistungsträger über die IRP-Kontogruppe 36 gebucht und wird in diesem Baustein nicht mehr weiter analysiert, da er keine Überbrückungsfunktion aufweist.
Kindertagesstätten	NEIN. Hier erfolgen keine Rückerstattungen
Aufbau und Unterstützung von Netzwerken (SOD) und Beiträge an soziokulturelle Institutionen	NEIN. Hier erfolgen keine Rückerstattungen

Darstellung BASS

In einer Vollkostenrechnung ist auch der Aufwand für die **Zentrale Verwaltung** (ZV) auf die einzelnen Leistungsbereiche umzulegen. Unter diesem Obertitel sind im Sozialdepartement jedoch auch 45.6 Mio. Franken Beiträge an Institutionen (IRP-Kostenkategorie 3650) gebucht, die damit die Mehrheit der Kosten ausmachen. Auch gewisse Prozesskosten sind an einzelne Leistungen (wie die spezifischen Drogenhilfeleistungen SIP und T-alk) gebunden. Aus diesem Grund wurde eine Spezialauswertung vorgenommen, um zu den «reinen» Verwaltungskosten zu gelangen, die in **Tabelle 56** ersichtlich sind. Die Beiträge an Institutionen wurden dabei, wo immer möglich, direkt jenen Leistungsbereichen zugeordnet, die sie betreffen (vgl. Tabelle 95 im Anhang).

Tabelle 56: Bereinigte Kosten der Zentralen Verwaltung

Bereinigte Verwaltungskosten	
Personal-, Sach- und ZRD-Kosten	7'048'329
Beiträge an Private	11'943
Raumkosten	373'656
Erträge	-157'837
Nettoverwaltungskosten	7'276'091

ZRD: Zentrale Ressourcendienste

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich; Berechnungen BASS

Die reinen Kosten der Zentralen Verwaltung werden den übrigen Bereichen über einen zweiteiligen Verteilungsschlüssel weiterverrechnet:

- **1. Schritt:** Umlage auf die Dienstabteilungen (Bereiche) anhand des Stellenbudgets pro Dienstabteilung.
- **2. Schritt:** Umlage innerhalb der Dienstabteilungen (Bereiche) auf die einzelnen Sachgebiete proportional zur Höhe der Bruttokosten.

Neben der Zentralverwaltung erbringen auch die **Zentralen Ressourcendienste (ZRD)** Dienstleistungen für verschiedene Abteilungen, konkret für die Zentrale Verwaltung und die Abteilung Soziale Dienste (SOD). Um Doppelverrechnungen zu vermeiden, werden die Leistungen der ZRD deshalb bei ZV und SOD erfasst und nicht separat ausgewiesen.

Das Abgrenzungsproblem innerhalb der **Sozialen Dienste (SOD)** lösen wir durch einen Verteilschlüssel, der sich an den Nettokostenanteilen orientiert (vgl. **Tabelle 57**).

Tabelle 57: Verteilungsschlüssel Prozesskosten nach Sachgebieten innerhalb der SOD

Leistungen	Nettokosten	Prozent
(Soziokultur)	11'048'800	13.8%
Alimentenstelle	1'785'225	2.2%
Kleinkinderbetreuungsbeiträge	595'075	0.7%
Sozialhilfe	36'521'795	45.8%
(Vormundschaft)	13'277'380	16.6%
Jugend- und Familienhilfe	16'596'725	20.8%
Total	79'825'000	100.0%

Quelle: Auswertung Sozialdepartement der Stadt Zürich; Beträge in Klammern werden nicht weiter untersucht.

Analog zu den Prozesskosten müssen auch die **Erträge**, die im Bereich SOD erwirtschaftet werden, den einzelnen Sachgebieten zugeordnet werden. Für die meisten Beträge ist dies unproblematisch, da die Leistungen im Buchungstext genau umschrieben sind. Bei den Kontengruppen 43 und 46 jedoch sind insgesamt Erträge in der Höhe von 5.8 Mio. Franken nicht zuweisbar und werden deshalb nach dem selben Schlüssel verteilt.

Diese Vorarbeiten erlauben im Folgenden, die Vollkosten und die Rückerstattungsvolumen für die einzelnen Leistungen zu analysieren.

9.1.1 Amt für Zusatzleistungen (AZL)

Das AZL weist nicht nur ein hohes Transfervolumen von rund 360 Mio. Franken aus, sondern es erhält auch hohe Rückzahlungen von knapp 185 Mio. Franken, wie **Tabelle 58** zeigt. Wird der Verwaltungsaufwand mit eingerechnet, bleiben trotzdem mehr als die Hälfte der Kosten an der Stadt hängen.

Tabelle 58: Aufwand- und Ertragskonten des Amts für Zusatzleistungen

Konto	Bezeichnung	Betrag
Aufwandkonten		
30	Personalaufwand	8'042'875
31	Sachaufwand	379'158
33	Abschreibungen	356'476
36	Beiträge	359'796'335
39	Interne Verrechnung	2'795'519
	Beiträge ZV	529'532
	Kostenanteil ZV	446'019
Ertragskonten		
42	Vermögenserträge	2'314
43	Entgelte	14'658'586
45	Rückerstattungen	67'537'791
46	Beiträge	102'682'716
Nettobelastung		187'464'507

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Tabelle 59: Zusammensetzung von Aufwand und Ertrag des AZL nach Quellen und Sachgebieten (Transfers ohne Verwaltungskosten)

Leistungsart	Betagte Wohnen	Betagte Heime.	Hinterl. W.	Hinterl. H.	Behinderte W.	Behinderte H.	Total
Ergänzungsleistungen	43'077'284.43	82'691'297.88	1'627'707.00	1'386'511.00	47'864'740.95	38'797'809.21	215'445'350.47
Beihilfe	13'536'416.98	3'369'636.31	264'363.12	59'646.00	9'011'447.77	1'837'119.00	28'078'629.18
ordentlicher Gemeindegzuschuss	23'493'956.00	4'213'703.00	297'999.00	98'878.00	11'883'734.00	2'237'841.00	42'226'111.00
ausserordentlicher Gemeindegzuschuss	59'549.00	9'591.00	0.00	0.00	84'509.00	11'727.00	165'376.00
Pflegekostenzuschuss	7'382.00	3'110'249.00	0.00	5'208.00	6'311.00	1'841'206.00	4'970'356.00
Prämienverbilligung Ergänzungsleistungen	28'170'355.57	13'671'442.12	528'785.00	108'968.00	19'761'905.05	5'172'457.79	67'413'913.53
Prämienverbilligung Beihilfe	1'006'641.02	1'411.69	12'906.88	0.00	475'639.23	0.00	1'496'598.82
Total Bruttoleistungen	109'351'585.00	107'067'331.00	2'731'761.00	1'659'211.00	89'088'287.00	49'898'160.00	359'796'335.00
Rückerstattungen EL	1'182'947.96	1'933'924.78	18'799.56	-27'111.04	1'997'574.30	398'363.53	5'504'499.09
Rückerstattungen BH	942'831.79	1'203'505.27	15'280.33	604.00	459'919.31	120'223.33	2'742'364.03
Rückerstattungen oGZ	1'616'841.00	1'732'638.00	19'070.00	900.00	552'891.00	137'605.00	4'059'945.00
Rückerstattungen aoGZ	20'905.00	6'000.00	0.00	0.00	3'075.00	0.00	29'980.00
Rückerstattungen PKZ	4'598.00	354'922.00	0.00	0.00	2'780.00	72'794.00	435'094.00
Rückerstattungen PV EL	288'691.04	213'945.22	11'545.44	71'322.04	520'036.70	102'457.47	1'207'997.91
Rückerstattungen PV BH	99'998.21	7'461.73	201.67	0.00	56'860.69	201.67	164'723.97
Total Rückerstattungen	4'156'813.00	5'452'397.00	64'897.00	45'715.00	3'593'137.00	831'645.00	14'144'604.00
Subventionen PV Bund	13'988'239.00	6'536'058.00	257'500.00	18'292.00	9'553'108.00	2'463'415.00	32'816'612.00
Subventionen PV Kanton	14'800'069.00	6'915'389.00	272'445.00	19'354.00	10'107'539.00	2'606'383.00	34'721'179.00
Total Subventionen PV	28'788'308.00	13'451'447.00	529'945.00	37'646.00	19'660'647.00	5'069'798.00	67'537'791.00
Beiträge Bund an EL	4'270'547.80	8'141'149.90	159'597.00	142'610.00	4'634'750.00	3'873'138.00	21'221'792.70
Beiträge Kanton an EL	14'412'936.70	27'583'747.75	540'479.75	482'960.05	15'678'315.20	13'111'711.20	71'810'150.65
Beiträge Kanton an BH (inkl. Korrekturen 02 +Fr. 120'000.--)	4'810'739.30	818'926.25	93'819.25	22'435.95	3'248'475.80	656'375.80	9'650'772.35
Total Beiträge Bund und Kanton an ZL	23'494'223.80	36'543'823.90	793'896.00	648'006.00	23'561'541.00	17'641'225.00	102'682'715.70
Nettobelastung Stadt Zürich	52'912'240.20	51'619'663.10	1'343'023.00	927'844.00	42'272'962.00	26'355'492.00	175'431'224.30

EL = Ergänzungsleistungen
BH = Beihilfen
GZ = Gemeindegzuschüsse
PKZ = Pflegekostenzuschuss
PV = Prämienverbilligung

Quelle: Sonderauswertung AZL für das Jahr 2004. Die vom AZL verwendeten Bezeichnungen stimmen nicht genau mit jenen den Kontenplans für die Finanzdaten im Sozialdepartement überein. Das dortige Konto «Rückerstattungen Dritter» (Teilbereich der Entgelte) ist hier als «Rückerstattungen» bezeichnet. Das Konto «Rückerstattungen» dagegen entspricht hier den «Subventionen PV». Einzig das Konto «Beiträge» ist hier gleich bezeichnet.

Aufgrund einer zusätzlichen Spezialauswertung des Amts für Zusatzleistungen sind wir in der Lage, die Transfers und Rückerstattungen nach Quellen und Sachgebieten weiter zu differenzieren (vgl. **Tabelle 59**; hier sind die Verwaltungskosten von rund 12 Mio. Fr. nicht eingeschlossen, weshalb die Summen in Tabelle 58 und Tabelle 59 nicht übereinstimmen). Etwa 54 Mio. Franken zahlt der Bund an diese Bedarfsleistungen, einen deutlich höheren Anteil von 116 Mio. Franken übernimmt der Kanton und weitere gut 14 Mio. Franken fliessen von den Leistungsbeziehenden oder ihren Verwandten (oft Erben) und aus diversen anderen Quellen an die Stadt zurück.

9.1.2 Sozialhilfe

Wie **Tabelle 60** zeigt, sind wegen der aufwändigen Einzelfallabklärung und weil neben monetärer meist auch persönliche Hilfe geleistet wird, die Prozesskosten der Sozialhilfe relativ hoch. Sie bleiben vollumfänglich an der Stadt hängen. Demgegenüber werden rund 60 Prozent der eigentlichen Transfers von anderen Trägern übernommen. Es zeigt sich darin die ausgeprägte Überbrückungsfunktion der Sozialhilfe.

Die nach Quellen differenzierte Analyse der Erträge in **Tabelle 61** zeigt,⁵¹ dass Rückzahlungen von Unterstützten und ihren Verwandten nur einen kleinen Anteil der Gesamtückzahlungen ausmachen. Wesentlich wichtiger sind die Rückzahlungen von Versicherungen, wobei hier die IV mit rund 29 Mio. Franken

⁵¹ Die Differenzen zwischen Tabelle 60 und Tabelle 61 bei den Konten Entgelte und Beiträge entstehen durch die oben erwähnten nicht zuweisbaren Erträge.

den Löwenanteil ausmacht. Weitere gewichtige Zahlungen leisten die Arbeitslosenversicherung, die Krankenkassen und andere Bedarfsleistungssysteme (z.B. KKBB, ALBV).

Tabelle 60: Aufwand und Erträge der Sozialhilfe

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandskonten		
	Anteil Prozesskosten	36'521'795
36	Beiträge	266'902'020
	Beiträge Gegenleistungen EAM	525'485
	Beiträge ZV	172'500
	Kostenanteil ZV	1'401'676
Ertragskonten		
	Verm. Erträge	36'861
43	Entgelte	57'230'147
45	Rückerstattungen	36'003'479
46	Beiträge	67'871'391
	Beiträge ZV	3'876
Nettobelastung		144'377'722

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Tabelle 61: Quellen der Erträge für die Sozialhilfe

Konto	Bezeichnung	Betrag
Entgelte		
	Rückzahlungen von Unterstützten	2'838'845
	Rückzahlungen von Verwandten	2'653'823
	IV	28'998'685
	AHV	662'573
	AHV Zusatzleistung	867'531
	Pensionskassen	1'319'710
	ALV	6'827'737
	Krankenkassen	5'333'163
	SUVA	527'794
	andere Bedarfsleistungen	5'172'913
	Stipendien	950'422
Entgelte Total		56'153'197
Rückerstattungen		
	Rückerstattungen des Kantons für ungedeckte	
	Prämienübernahmen aus obligatorischer Krankenversicherung ⁵²	29'108'474
	Rückerstattungen von Heimatbehörden	6'895'005
Rückerstattungen Total		36'003'479
Beiträge		
	Beiträge des Kantons an Unterstützung von AusländerInnen	6'913'520
	Beiträge des Kantonalen Sozialamtes für Kantonsfremde	33'576'742
	Beiträge des Kantons für Lastenausgleich Sozialhilfe	27'127'000
Beiträge Total		67'617'262

Quelle: Auswertung SOD für das Jahr 2004; Berechnungen BASS

Bei den Rückerstattungen und Beiträgen stammt der Grossteil der Zahlungen, nämlich 96.7 Mio. Franken, vom Kanton, wobei dieser die Kosten wiederum nicht alle selber trägt, sondern teilweise von anderen Behörden zurück erhält.

9.1.3 Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

Tabelle 62 zeigt die Finanzflüsse des Leistungsbereiches KKBB. Der dort ausgewiesene Beitrag von 197'031 Fr. (Konto 46) stammt eigentlich vom Kanton. Da der Kanton die entsprechende Subvention per 1.1.2005 abgeschafft hat, hat er gemäss Auskunft des Sozialdepartements inzwischen jedoch entschieden, den Betrag nicht mehr zu zahlen. Wir werden auf diesem Betrag deshalb keine Zins- und ungedeck-

⁵² Darin enthalten sind Beiträge des Bundes, die sich nicht genau ausscheiden lassen. Sie machen mutmasslich um 14 Mio. Fr. aus.

ten Verwaltungskosten mehr berechnen. Die Nettobelastung der Stadt erhöht sich dadurch real von 4'517'390 Franken auf 4'714'421 Franken.

Tabelle 62: Aufwand und Erträge Kleinkinderbetreuungsbeiträge

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandkonten		
	Anteil Prozesskosten	595'075
36	Beiträge ⁵³	4'114'656
	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	22'838
Ertragskonten		
43	Entgelte	18'148
46	Beiträge	197'031
Nettobelastung		4'517'390

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004, Berechnungen BASS

9.1.4 Alimentenbevorschussung/-vermittlung (ALBV)

Wie **Tabelle 63** zeigt, bestehen die Erträge der Alimentenstelle fast ausschliesslich aus Entgelten, wobei hier die Zahlungen der Alimentpflichtigen gebucht sind. Unter Beiträge sind die 361'512 Fr. (Konto 46) aufgeführt, mit denen sich der Kanton eigentlich prozentual am Ausgabenüberschuss der Alimentenbevorschussung beteiligte. Da der Kanton die entsprechende Subvention per 1.1.2005 abgeschafft hat, hat er gemäss Auskunft des Sozialdepartements inzwischen jedoch entschieden, den Betrag nicht mehr zu zahlen. Wir werden auf diesem Betrag deshalb keine Zins- und ungedeckten Verwaltungskosten mehr berechnen. Die Nettobelastung der Stadt erhöht sich dadurch real von 9'332'204 Franken auf 9'693'716 Franken.

Tabelle 63: Aufwand und Erträge der Alimentenstelle

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandkonten		
	Anteil Prozesskosten	1'785'225
36	Beiträge ⁵⁴	11'030'016
37	Vermittlungsbeiträge	7'458'309
	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	68'515
Ertragskonten		
42	Verm. Erträge	1'802
43	Entgelte	3'188'238
45	Rückerstattungen	
46	Beiträge	361'512
47	Vermittlungsbeiträge	7'458'309
Nettobelastung		9'332'204

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

9.1.5 Berufsberatung (BB)

In der Berufsberatung fliesst nicht ganz die Hälfte des Gesamtaufwands auf der Ertragsseite zurück an die Stadt (vgl. **Tabelle 64**). Entgelte machen nur einen kleinen Anteil aus, die Beiträge stammen grossteils vom Kanton.

⁵³ Es gibt SozialhilfeklientInnen, welche der Sozialhilfe ihre ALBV- bzw. KKBB-Forderungen abtreten. In der Folge werden die Auszahlungen von KKBB und ALBV nicht mehr direkt an die KlientInnen ausbezahlt, sondern via interner Verrechnung der Sozialhilfe gutgeschrieben. Der so verschobene Betrag beläuft sich für die KKBB auf 2.1 Mio. Franken.

⁵⁴ In diesen 11 Mio. Fr. sind 2.9 Mio. Fr. ALBV-Forderungen enthalten, die von den KlientInnen an die Sozialhilfe abgetreten wurden (vgl. Fussnote 53).

Tabelle 64: Aufwand und Erträge der Berufsberatung

Konto	Bezeichnung	Betrag
Aufwandskonten		
30	Personalaufwand	8'690'069
31	Sachaufwand	1'523'726
36	Beiträge	1'716'430
39	Interne Verrechnung	1'751'655
	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	401'807
Ertragskonten		
43	Entgelte	867'864
46	Beiträge	5'105'660
Nettobelastung		8'110'164

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Da dieser die allgemeine Subvention für die Berufsberatung per 1.1.2005 abgeschafft hat, hat er gemäss Auskunft des Sozialdepartements entschieden, den Betrag von 3 Mio. Franken nicht mehr zu zahlen. Wir werden auf diesem Betrag deshalb keine Zins- und ungedeckten Verwaltungskosten mehr berechnen. Die Nettobelastung der Stadt erhöht sich dadurch real von 8'110'164 Franken auf 11'155'343 Franken.

9.1.6 Jugend- und Familienhilfe

In **Tabelle 65** ist ersichtlich, dass die Beratungstätigkeit in diesem Leistungsbereich sich in einem hohen Prozesskostenanteil spiegelt. Die Entgelte bestehen aus Rückerstattungen von Unterstützten und Verwandten (1.9 Mio. Fr.) sowie von anderen Sozialleistungen (4.1 Mio.). Der Rest ist nicht zuweisbar. Der Rückerstattungen erfolgen von Heimatbehörden für Jugendlichen ausserhalb der Stadt Zürich. Die Beiträge werden alle vom Kanton bezahlt.

Tabelle 65: Aufwand und Erträge Jugend- und Familienhilfe

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandskonten		
3	Anteil Prozesskosten	16'596'725
	Beiträge	43'463'641
	Beiträge ZV	454'600
36	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	636'969
Ertragskonten		
42	Verm. Erträge	13'401
43	Entgelte	6'485'582
45	Rückerstattungen	329'327
46	Beiträge	7'493'308
Nettobelastung		46'830'317

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

9.1.7 Drogenhilfe

Die Drogenhilfe gehörte 2004 noch zum Amt für Soziale Einrichtungen ASE. Weil diverse Posten der Rechnung nur auf Amtsniveau differenziert sind, ist es nicht möglich, daraus die Aufwand- und Ertragskonten detaillierter zu entnehmen. Es wurde deshalb eine Spezialauswertung durchgeführt (vgl. **Tabelle 66**). Die Beiträge stammen hauptsächlich von den Krankenkassen (2.8 Mio. Fr.) und vom Kanton (1.4 Mio. Fr.).

Tabelle 66: Aufwand und Erträge der Drogenhilfe

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandskonten		
	Personalaufwand	10'366'900
	Sachaufwand	2'091'700
	Teilnehmerentgelte	110'600
	Interne Verrechnungen	1'067'400
	Beiträge ZV	4'500'054
	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	497'769
Ertragskonten		
	Entgelte	291'700
	Beiträge	4'245'983
	Ertrag	188'052
Nettobelastung		13'908'687

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich; Berechnungen BASS

9.1.8 Wohn- und Obdachlosenhilfe (WOH)

Die Wohn- und Obdachlosenhilfe (WOH) war 2004 organisatorisch ebenfalls dem Amt für Soziale Einrichtungen angegliedert. Für die Analyse der Finanzflüsse war auch hier eine amtsinterne Spezialauswertung nötig (vgl. **Tabelle 67**). Die Entgelte von rund 13 Mio. Franken sind grossteils Mieten und Übernachtungsgebühren. Die Beiträge werden je zur Hälfte vom Bund und Kanton getragen.

Tabelle 67: Aufwand und Erträge der Wohn- und Obdachlosenhilfe

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandskonten		
30	Personalaufwand	12'507'500
31	Sachaufwand	8'666'500
39	Interne Verrechnung	3'613'300
	Beiträge ZV	315'967
	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	1'688'053
Ertragskonten		
42	Verm. Erträge	173'700
43	Entgelte	13'041'900
46	Beiträge	2'646'166
Nettobelastung		10'929'554

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich; Berechnungen BASS

9.1.9 Ergänzender Arbeitsmarkt (EAM)

Der EAM waren 2004 noch eine eigene Dienstabteilung. Die Finanzströme sind aus diesem Grund gut dokumentiert (vgl. **Tabelle 68**).

Tabelle 68: Aufwand und Erträge Ergänzender Arbeitsmarkt

Konto	Bezeichnung	Beträge
Aufwandskonten		
30	Personalaufwand	25'559'418
31	Sachaufwand	7'129'206
33	Abschreibungen	1'490
36	Beiträge	848'311
38	Einlagen	53'500
39	Interne Verrechnung	4'690'794
	Beiträge ZV an Dritte	278'915
	Kostenanteil Zentrale Verwaltung	1'209'973
Ertragskonten		
42	Vermischte Erträge	5'480
43	Entgelte	7'584'430
45	Rückerstattungen	117'891
46	Beiträge	11'649'873
49	Verrechnungsposten	525'485
Nettobelastung		19'888'446

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Auf der Ertragsseite gehören zu den Entgelten 6.1 Mio. Fr. Erlöse für Dienstleistungen und Warenverkäufe. Beim Konto Beiträge machen die Zahlungen von Kanton (5.2 Mio. Fr.), Bund (4.3 Mio. Fr.) und IV (2.2 Mio. Fr.) den Grossteil aus.

9.1.10 Zusammenfassung

In der folgenden Tabelle 69 werden die genannten Finanzflüsse noch einmal zusammengefasst. Bei den Rückzahlungen an die Ausgaben des Sozialdepartements stammt mit **229.6 Mio. Franken** der Löwenanteil vom **Kanton**. Der zweitwichtigste Zahler ist der **Bund** mit **59.69 Mio. Franken**, dies vor allem aufgrund seiner Verpflichtungen im Bereich der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV. Insbesondere für die Sozialhilfe spielen auch Zahlungen der **IV** eine ausserordentlich wichtige Rolle. Insgesamt erreichen sie **31.2 Mio. Franken**. Aber auch andere Sozialversicherungen, namentlich Krankenkassen und Arbeitslosenversicherung, müssen namhafte Beträge übernehmen. Die Rückerstattungen der Betroffenen selbst und ihrer Verwandten dagegen spielen – ausser bei den Zusatzleistungen und bei der Alimentenbevorschussung – eine relativ kleine Rolle. Unter die Kategorie «Anderes» fallen vor allem Rückerstattungsbeträge durch die Heimatbehörden (6.9 Mio. Franken).

9 Überbrückungsfunktion

Tabelle 69: Aufwand und Ertrag aller analysierten Sachgebiete (in Fr.)

Sachgebiet	Brutto- aufwand der Stadt	Erträge/ Aufwand- minderung	Rückzahlungen											Netto- belastung der Stadt	
			Kanton	Bund	Priv. Institutionen	eigene Amtsstellen	Kranken- versicherung	AHV	IV	ALV	Weitere Sozial- leistungen	Übr. Rück- erstattungen Dritter	Anderes		Rückzah- lungen total
Amt f. Zusatzleistungen	372'345'914	516'296	116'182'102	54'038'405								14'144'604		184'365'111	187'464'507
Sozialhilfe	305'523'476	1'117'686	96'979'865				5'333'163	662'573	28'998'685	6'827'737	8'838'371	5'492'668	6'895'005	160'028'067	144'377'722
Kleinkinderbetr.beiträge	4'732'569	18'148													4'714'421
Alimentenstelle	20'342'066	54'444										10'593'905		10'593'905	9'693'716
Berufsberatung	14'083'687	865'866	1'109'590	39'760		80'625						1'998	830'506	2'062'479	11'155'343
Jugend- + Familienhilfe	61'151'934	502'803	7'493'308								4'119'789	1'876'391	329'327	13'818'815	46'830'317
Drogenhilfe	18'634'422	479'752	1'394'139				2'824'509						27'335	4'245'983	13'908'687
Wohn- + Obdachlosenh.	26'791'320	13'215'600	1'294'000	1'352'166										2'646'166	10'929'554
Ergänz. Arbeitsmarkt	39'771'606	6'837'242	5'170'646	4'255'505	3'252	525'485			2'220'470			752'669	117'891	13'045'918	19'888'446
Total	863'376'995	23'607'837	229'623'650	59'685'836	3'252	606'110	8'157'672	662'573	31'219'155	6'827'737	12'958'160	32'862'234	8'200'063	390'806'443	448'962'714

Berechnungen BASS

9.2 Zinskosten

In diesem Kapitel ermitteln wir für jedes analysierte Sachgebiet die Zeitspanne (Time-lags), die bis zur Rückzahlung aus den verschiedenen Quellen vergeht. In dieser Zeit schiesst die Stadt quasi für andere Behörden, Versicherungen und Privatpersonen Gelder vor, ohne dafür Zinsen zu kassieren, wie sie in privatwirtschaftlichen Geschäftsbeziehungen üblich wären.⁵⁵ In einem zweiten Schritt berechnen wir aufgrund der Time-lags, wie hoch diese Zinskosten, welche die Stadt nicht bezahlt erhält, theoretisch wären. Wir verwenden als **Zinsniveau** den internen Zinssatz der Stadt Zürich von 3.875 Prozent. Dieser Zinssatz wird gemäss Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 12.05.2004 in der Rechnung der Stadt für eigene Betriebsrechnungsstellen verwendet.

Die drei Kontengruppen, über die Rückzahlungen laufen, werden in der Stadtrechnung nicht genau gleich behandelt:

■ Bei den **Rückerstattungen Dritter** (Konto 4360, Anteil Rückzahlungen für Transfers des Kontos „**Entgelte**“)⁵⁶ werden die effektiv eintreffenden Beträge gebucht. Die Zahlungen beziehen sich teilweise auf Rückforderungen der Stadt aus demselben Jahr, teilweise aber auch auf frühere Jahre.

■ Bei den Konten **Rückerstattungen** und **Beiträge** dagegen sind die Beträge gebucht, die für das entsprechende Jahr (hier also 2004) geschuldet sind und nicht die effektiv bei der Stadt eingetroffenen Gelder. Erfolgt die Zahlung nicht im gleichen Jahr, werden sie als transitorische Aktiven ausgewiesen.

Die **Time-lags** der Zahlungen bestimmen wir wie folgt: Der *Anfangspunkt* ist nicht durch die Auszahlung der entsprechenden Leistung durch die Stadt gegeben, sondern durch den Zeitpunkt der Rechnungsstellung durch die Stadt an die Stelle oder Person, die zur Rückzahlung verpflichtet ist. Verwaltungsmässig wird dieser Zeitpunkt mit dem Begriff der *Verwendungsperiode* gefasst: Die Verwendungsperiode bezeichnet jedoch nicht ein präzises Rechnungsdatum, sondern bei den Rückerstattungen Dritter (Konto 43) das Jahr, aus dem die Forderung stammt, und bei den Konten 45 und 46 jeweils das Quartal. Der *Schlusspunkt* ist bei den Rückerstattungen Dritter durch die Zahlung selbst gegeben, von der wir aber wiederum den genauen Zeitpunkt nicht kennen, falls der Betrag bis Ende November 2005 noch nicht eingetroffen ist. Hier verwenden wir die Zahlungseingänge aus früheren Jahren, um den erwarteten Zahlungseingang zu ermitteln. Manche Konten sind zudem Sammelkonten, die eine detaillierte Messung der Zahlungsdauer unmöglich machen. Hier werden Erfahrungswerte des Sozialdepartements verwendet.

9.2.1 Auswertung nach Leistungsbereichen

Zusatzleistungen des AZL

Bei den Time-lags für das **Konto Rückerstattungen Dritter** stützen wir uns auf den Erfahrungswert des Amtes selbst, der auf 6 Monaten geschätzt wird. Auf das **Konto Rückerstattungen** ist für 2004 im selben Jahr kein Rappen Geld geflossen. Auch bis Ende November 2005 wurden noch keine Zahlungen erfasst. Aufgrund der Erfahrung aus früheren Jahren sind jedoch alle Zahlungen Mitte Dezember 2005 zu erwarten. Auf dem **Konto Beiträge** erfolgten 2004 unterjährige Teilzahlungen mit unterschiedlicher Verzugsfrist, die allerdings dem Rechnungsbetrag nicht ganz entsprachen. Im Januar 2005 wurden eine

⁵⁵ Nach Angaben des Sozialdepartements verrechnet die Stadt nicht nur gegenüber anderen Behörden, sondern auch gegenüber Privaten keinerlei Verzugszinsen.

⁵⁶ Dadurch, dass wir bei den folgenden Berechnungen das Konto „Entgelte“ nicht integral einbeziehen, ergeben sich leichte Abweichungen in den Geldbeträgen gegenüber dem Kapitel 2. Die in Kapitel 3 nicht berücksichtigten Beträge betreffen Rückzahlungen im Zusammenhang mit Prozesskosten, also z.B. Krankentaggelder für Beschäftigte des Sozialdepartements. Sie werden im Kapitel 4 zu den Verwaltungskosten in die Analyse einfließen.

weitere Teilzahlung getätigt. Der Restbetrag von 802'832 Franken war bis Ende November 2005 nicht bezahlt. Aufgrund der früheren Zahlungen ist er für November 2006 zu erwarten. Allein im **Amt für Zusatzleistungen** erhielt die Stadt Zürich insgesamt Rückzahlungen von anderen Behörden, Versicherungen, Einzelpersonen etc., für die sie in der stadtinternen Rechnung insgesamt **4.7 Mio. Franken Zinsen** verlangt hätte.

Sozialhilfe

Bei den **Rückerstattungen Dritter** wurden bei der Berechnung der Time-lags als Verwendungsperiode die entsprechenden Jahre zu Grunde gelegt, wobei wir jeweils von einer mittleren Verfalldauer in der Jahresmitte ausgehen. Nebst den eindeutig zuweisbaren Beträgen kommt der Sozialhilfe noch ein Anteil der SOD-Rückerstattungen Dritter zu Gute, die nicht eindeutig einer Leistung zuweisbar sind. Für diese Beträge kennen wir keine Time-lags und gehen deshalb analog vor. Beim **Konto Rückerstattungen** liegen die Time-lags für Rückerstattungen von Heimatbehörden bei 5 Monaten, für jene des Kantons bei 18 Monaten. Beim **Konto Beiträge** schwankten die Zahlungsverzögerungen des Kantons je nach Beitragsart zwischen 3 und 18 Monaten. **Insgesamt** fallen für das Sachgebiet Sozialhilfe Zinskosten von **4.9 Mio. Franken** an.

Zinskosten für Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

Die in der Rechnung der Stadt erwarteten 197'031 Franken Rückzahlungen vom Kanton für 2004 werden mit den eingeführten kantonalen Sparmassnahmen nicht mehr beglichen. Damit entfallen die Zinskosten.

Alimentenbevorschussung

Bei der Alimentenbevorschussung fehlen für die **Rückerstattungen Dritter** jegliche Angaben zu den Zahlungsverzögerungen. Deshalb übernehmen wir das bei der Sozialhilfe bestehende Muster. Auf das **Konto Rückerstattungen** erfolgen in hier keine Buchungen. Die für das Jahr 2004 geschuldeten **Beiträge** des Kantons werden mit den eingeführten kantonalen Sparmassnahmen auch nicht mehr beglichen. Die Zinskosten belaufen sich insgesamt auf **64'270 Franken**.

Berufsberatung

Hier fallen weder **Rückerstattungen Dritter** noch sonstige **Rückerstattungen** an. Von den **Beiträgen** wurden alle bis auf eine Zahlung des Bundes (24 Monate Verzug) innerhalb eines Monats beglichen. Insgesamt fallen somit Zinskosten von **9'740 Franken** an.

Jugend- und Familienhilfe

Auch hier liegen keinerlei Informationen zu den Time-lags der **Rückerstattungen Dritter** des **Kontos Rückerstattungen** vor, weshalb wir wiederum das Sozialhilfemuster übernehmen. Bei den **Beiträgen** schwanken die Zahlungsverzögerungen zwischen 5 und 18 Monaten. **Insgesamt** fallen Zinskosten von **377'400 Franken** an.

Drogenhilfe

In der Drogenhilfe erfolgen weder **Rückerstattungen Dritter** noch **Rückerstattungen** auf Konto 45. Bei den **Beiträgen** basiert die Berechnung der Time-lags auf einer Sonderauswertung des Amtes für Soziale Einrichtungen. Sie liegen zwischen 6 und 9 Monaten. Die Zinskosten belaufen sich auf **95'926 Franken**.

Wohn- und Obdachlosenhilfe (WOH)

In der WOH erfolgen weder **Rückerstattungen Dritter** noch **Rückerstattungen** auf Konto 45. Bei den **Beiträgen** basiert die Berechnung der Time-lags auf einer Sonderauswertung des Amtes für Soziale Einrichtungen (8-9 Monate). Es fallen Zinskosten von **73'584 Franken** an.

Ergänzender Arbeitsmarkt (EAM)

Die Time-lags der **Rückerstattungen Dritter** und des **Kontos Rückerstattungen** konnten nicht ermittelt werden. Wiederum schätzen wir sie in Analogie zur Sozialhilfe. Für die **Beiträge** basieren die Berechnungen auf einer Sonderauswertung des EAM. Die Time-lags liegen zwischen 3 und 9 Monaten. Die Zinskosten belaufen sich somit insgesamt auf **339'651 Franken**.

9.2.2 Zusammenfassung und Differenzierung der Zinskosten nach Quellen

Die gesamten theoretischen Zinskosten, die das Sozialdepartement bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung der von anderer Seite zu berappenden Leistungen unfreiwillig trägt, machen zum stadtintern geltenden Zinssatz von 3.875% rund **10.6 Mio. Franken** aus.⁵⁷ Die Berechnung ist nicht hochpräzise, da sie sich in etlichen Bereichen auf vereinfachende Annahmen stützen muss, sie gibt aber durchaus eine Grössenordnung für die finanzielle Belastung, welche das Sozialdepartement als Vorausfinanzierer trägt.

Die Zinskosten lassen sich, wie **Tabelle 70** zeigt, nach Quellen differenzieren (mit den gleichen vereinfachenden Annahmen). Am höchsten ist mit rund **6.5 Mio. Franken** der Zinskostenanteil, den die Stadt für den **Kanton** übernimmt, den zweithöchsten Betrag von um die **2.1 Mio. Franken** trägt sie für den **Bund**⁵⁸, knapp über **1 Mio. Franken** für **Krankenkassen und Sozialversicherungen**.

⁵⁷ Die absoluten Zahlen sind Tabelle 70 zu entnehmen. Für die Zinsberechnung nicht berücksichtigt wurden jedoch Zahlungen, die an stadteigene Amtsstellen gehen (606'110 Fr.) sowie das reine Alimenteninkasso (7'206'728 Fr.), auf dem ebenfalls keine Zinsen anfallen.

⁵⁸ Im Fall der KV-Prämienverbilligung besteht hier eine gewisse Unschärfe, da die Beträge des Bundes via Kanton an die Stadt gelangen. Wie lange die Beträge allenfalls beim Kanton liegen, bevor die an die Stadt weitergeleitet werden, konnte nicht eruiert werden.

9 Überbrückungsfunktion

Tabelle 70: Zinskosten nach Sachgebiet und Quellen (in Fr.)

Sachgebiet	Zinskosten nach Sachgebiet											Zinskosten total
	Kanton	Bund	Priv. Institutionen	eigene Amtsstellen	Krankenversicherung	AHV	IV	ALV	Weitere Sozialleistungen	Übrige Rückerstattungen Dritter	Anderes	
Amt für Zusatzl. Sozialhilfe	2'478'710	1'944'703								276'724		4'700'136
Kleinkinder-betr.beiträge	3'536'751				120'357	14'953	654'433	154'086	199'461	134'349	118'888	4'933'279
Alimentenstelle												-
Berufsberatung	3'589	3'204		261						64'270		64'270
Jugend- + Familienhilfe	240'018								84'126	38'316	2'686	9'740
Drogenhilfe	40'133		55'258	535							14'975	377'435
WOH	37'250	36'334										95'926
Ergänz. Arbeitsmarkt	114'350	148'846	32				59'666			14'725	2'033	73'584
Total	6'450'800	2'133'087	55'290	796	120'357	14'953	805'626	154'086	283'587	528'384	138'582	10'594'021

Berechnungen BASS

9.3 Ungedeckte Verwaltungskosten bei Rückzahlungen an Transfers

Wie bereits ausgeführt, erfolgen viele Rückzahlungen, die das Sozialdepartement von unterschiedlichen Seiten erhält, für Transferzahlungen. In diesen Fällen ist meist nicht vorgesehen, dass die Rückzahlenden sich entsprechend dem Anteil ihrer finanziellen Verantwortung an den gesamten Transfervolumen im Sinne einer Vollkostenrechnung auch an den Prozesskosten beteiligen, die für die Erbringung der Transferleistungen notwendig sind. In diesem Kapitel behandeln wir diese Verwaltungsleistungen, welche das städtische Sozialdepartement im Zusammenhang mit Transfers erbringt, für welche die Stadt selber finanziell nicht zuständig ist, als ungedeckte Verwaltungskosten. Wir interpretieren sie als eine Dienstleistung des Sozialdepartements zu Gunsten der transferkostenpflichtigen Stellen.

Das Phänomen ist nicht bei allen untersuchten Sachgebieten virulent: Bei Berufsberatung, Drogenhilfe und Ergänzendem Arbeitsmarkt sind Transfers nur ein kleiner Teil der Gesamtkosten. Die Rückzahlungen, die bei der Stadt eingehen, sind auch kaum auf die Transferleistungen gemünzt. Sie entsprechen überwiegend einer Beteiligung an den Prozesskosten. Deshalb werden diese drei Sachgebiete aus der folgenden Analyse ausgeschlossen. Bei der Jugend- und Familienhilfe zahlt der Kanton sowohl an Transferleistungen als auch an die Verwaltungskosten. Hier ziehen wir den Beitrag von 3.6 Mio. Franken an die Verwaltungskosten (Betrieb von Jugendheimen im Sachgebiet Jugend- und Familienhilfe) direkt von den Prozesskosten ab.

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten:

- In einem ersten Schritt stellen wir die Prozesskosten, Transferzahlungen und Rückzahlungsquoten für die jeweiligen Sachgebiete in einer Gesamtübersicht dar.
- Entsprechend der Rückerstattungsquote wird in einem zweiten Schritt der theoretische Anteil an den Nettoverwaltungskosten auf die einzelnen Finanzierungsquellen umgelegt.

Tabelle 71 zeigt zunächst, wie sich der Bruttoaufwand des Sozialdepartements in den untersuchten Sachgebieten zwischen Prozess- und Transferkosten aufteilt. Dabei werden die Brutto-Prozesskosten um Erträge/Aufwandminderung bereinigt (neu wurde hier der erwähnte Verwaltungskostenanteil des Kantons von 3.6 Mio. Fr. bei der Jugend- und Familienhilfe integriert), weil die weiteren Berechnungen auf den Netto-Prozesskosten beruhen.

Tabelle 71: Prozesskosten und Transfers

Sachgebiet	Bruttoaufwand der Stadt	Prozesskosten brutto	Erträge/ Aufwandminderung	Prozesskosten netto	Transfers
Amt für Zusatzleistungen	372'345'914	12'549'579	516'296	12'033'283	359'796'335
Sozialhilfe	305'523'476	38'095'971	1'117'686	36'978'285	267'427'505
Kleinkinderbetr.beiträge	4'732'569	617'913	18'148	599'765	4'114'656
Alimentenstelle	20'342'066	1'853'740	54'444	1'799'296	18'488'325
Berufsberatung	14'083'687	12'367'257	865'866	11'501'391	1'716'430
Jugend- + Familienhilfe	61'151'934	17'688'294	502'803	13'578'906	43'463'641
Drogenhilfe	18'634'422	18'523'822	479'752	18'044'070	110'600
Wohn- + Obdachlosenhilfe	26'791'320	26'791'320	13'215'600	13'575'720	
Ergänzender Arbeitsmarkt	39'771'606	38'923'295	6'837'242	32'086'053	848'311
Total	863'376'995	167'411'192	23'607'837	140'196'770	695'965'803

Berechnungen BASS

Tabelle 72 zeigt die Rückzahlungsquoten nach Sachgebieten und Quelle differenziert.

9 Überbrückungsfunktion

Tabelle 72: Rückzahlungsquoten an den Transfers nach Quellen (in %, 2004)

Sachgebiet	Transfers	Rückzahlungsquoten an den Transfer									
		Kanton	Bund	Priv. Institutionen	Krankenversicherung	AHV	IV	ALV	Weitere Sozialleistungen	Übr. Rückstattungen Dritter	Anderes
Amt für Zusatzleistungen	359'796'335	32.3%	15.0%							3.9%	
Sozialhilfe	267'427'505	36.3%			2.0%	0.2%	10.8%	2.6%	3.3%	2.1%	2.6%
Kleinkinderbetr.beiträge	4'114'656	0%									
Alimentenstelle	18'488'325	0%								17.0%	
(Berufsberatung)	1'716'430										
Jugend- + Familienhilfe	43'463'641	17.2%							9.5%	4.3%	0.8%
(Drogenhilfe)	110'600										
WOH											
(Ergänzender Arbeitsmarkt)	848'311										
Gesamt	695'965'803	33.0%	8.6%	0.0%	1.2%	0.1%	4.5%	1.0%	1.9%	4.7%	1.2%

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS; die in Klammern gesetzten Sachgebiete werden in der Analyse ausgeschlossen.

Tabelle 73: Verwaltungskosten nach Sachgebiet und ungedeckte Verwaltungskosten nach Quellen (in Fr., 2004)

Sachgebiet	Prozesskosten netto	ungedekte Verwaltungskosten									
		Kanton	Bund	Priv. Institutionen	Krankenversicherung	AHV	IV	ALV	Weitere Sozialleistungen	Übr. Rückstattungen Dritter	Anderes
Amt für Zusatzleistungen	12'033'283	3'885'676	1'807'299	-	-	-	-	-	-	473'062	-
Sozialhilfe	36'978'285	13'409'799	-	-	737'438	91'617	4'009'766	944'099	1'222'117	759'493	953'400
(Kleinkinderbetr.beiträge)	599'765	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alimentenstelle	1'799'296	-	-	-	-	-	-	-	-	305'158	-
(Berufsberatung)	11'501'391	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jugend- + Familienhilfe	13'578'906	2'341'058	-	-	-	-	-	-	1'287'104	586'222	102'888
(Drogenhilfe)	18'044'070	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(WOH)	13'575'720	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(Ergänzender Arbeitsmarkt)	32'086'053	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	140'196'770	19'636'534	1'807'299	-	737'438	91'617	4'009'766	944'099	2'509'221	2'123'936	1'056'288

Quelle: Rechnung Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS; die in Klammern gesetzten Sachgebiete werden in der Analyse ausgeschlossen.

In **Tabelle 73** werden die Quoten an den Rückzahlungen für Transfers aus **Tabelle 70** verwendet, um zu berechnen, wie hoch im Sinne einer Vollkostenrechnung der analoge Anteil an den Netto-Prozesskosten in den entsprechenden Sachgebieten ausfällt. Die entsprechenden Beträge werden als **ungedeckte Verwaltungskosten** interpretiert. Das heisst: Würden sich die an Sozialtransfers, welche die Stadt auszahlt, Rückzahlenden entsprechend an den Verwaltungskosten beteiligen, die für die Erbringung dieser Transfers nötig sind, so würde die Stadtrechnung um **32.9 Mio. Franken** entlastet. Das entspricht fast einem Viertel der gesamten Netto-Verwaltungskosten in den untersuchten Sachgebieten. Den grössten Anteil hätte mit **19.6 Mio. Franken** der **Kanton** zu leisten.

C NICHT MESSBARE NUTZENDIMENSIONEN

Wie bereits erwähnt, wurden neun weitere Nutzendimensionen näher abgeklärt, die sich im Rahmen dieser Studie als nicht messbar erwiesen haben: Sozialkapital, ermöglichte Arbeitsmarktflexibilität, Vermittlungswirkung, Arbeitslosenversicherungsersatz, A-Stadt-Effekte (A = Arbeitslose, Alte, Alleinerziehende usw.), Investitionen in Kinder und Jugendliche, gesundheitsökonomische Wirkungen, die Minderung von Kriminalität, Standortattraktivität.⁵⁹ Sie werden im Folgenden kurz ausgeführt (Kapitel 10). Im zusammenfassenden Kapitel 10.10 beschreiben wir im Überblick, wem der Nutzen in diesen Dimensionen zufließt und warum auf Berechnungen verzichtet wurde. Auf weitere, auf Verhaltensänderungen beruhende gesamtwirtschaftliche Effekte, wie sie die eingangs in Kapitel 2 zitierte Rebecca Blank (Blank 2002) ins Zentrum ihrer Analyse stellt, gehen wir in Kapitel 11 ein, das skizziert, wie eine Situation ohne Bedarfsleistungen aussehen würde.

10 Die neun Nutzendimensionen, zu denen nur qualitative Aussagen möglich sind

Die Kurzbeschreibung der abgeklärten Nutzendimensionen, auf deren Berechnung aus verschiedenen Gründen verzichtet wurde, führt jeweils die Grundüberlegungen ein, vorhandene Hinweise aus der Literatur und die Schwierigkeiten, die einer Messung des Nutzens entgegenstehen.

10.1 Sozialkapital

Sozialkapital ist ein neueres Konzept der Sozialwissenschaften. Es reiht sich neben die Kapitalformen «ökonomisches Kapital» und «Humankapital» als eine neue Kapitalform ein. Darunter wird in der Ökonomie ein Potenzial verstanden, das aus dem Zusammenwirken von Individuen entsteht, aber keinem einzelnen Individuum zuordenbar ist. Es gibt verschiedene Konzepte von Sozialkapital (Freitag 2000, 5f):

- Sozialkapital ist eine Ressource, die auf der **Zugehörigkeit zu einer Gruppe** beruht (nach Bourdieu).
- Sozialkapital besteht aus **Beziehungen**, die der Nutzung von Finanz- und Humankapital nützen (nach Burt).
- Quellen von Sozialkapital sind **Vertrauen**, Informationsflüsse, Normen, effektive Sanktionen, Verpflichtungen innerhalb einer Gruppe (nach Coleman).

Das Sozialkapital ist klar zu unterscheiden von den Erträgen, welche daraus resultieren, sowie von den über das Sozialkapital zugänglich gemachten Ressourcen. In empirischen Arbeiten wurden bisher folgende Operationalisierungen von Sozialkapital verwendet (Haug 1997, 27ff):

- **Generalisiertes Vertrauen**: Messung über Vertrauen in Institutionen, Nachbarn, Familie.
- **Mitgliedschaft in Vereinen**: Damit wird vor allem das politische und soziale Engagement gemessen.
- **Netzwerkansatz**: Gemessen wird die Struktur von Beziehungsnetzen.

Sozialkapital entsteht im Sozialdepartement grundsätzlich überall dort, wo Menschen über längere Zeit miteinander in Kontakt treten. Nebst den Beratungsleistungen, den sozialen und beruflichen Integrationsprogrammen von Ergänzendem Arbeitsmarkt und Wohnhilfe sowie den vormundschaftlichen Massnahmen, welche Kontakte zwischen Beratenden und Beratenen sowie zwischen Sozialhilfebeziehenden untereinander fördern, ist es auch die Förderung von sozialen Netzwerken durch soziokulturelle Angebote,

⁵⁹ Auf die Messung des Nutzens von Freiwilligenarbeit innerhalb des Sozialdepartements wurde zum Vornherein verzichtet, weil professionelle Sozialarbeit Freiwilligentätigkeiten nicht nur fördert, sondern je nach Bereich auch ersetzt.

die für die Bildung von Sozialkapital von grosser Bedeutung ist. Das Sozialkapital erhöht sich also überall dort, wo Menschen durch verbesserte Integration oder die Verhinderung von Desintegrationsprozessen das Beziehungsnetz, auf das sie sich abstützen können, ausbauen oder weniger stark verlieren als in einer Situation ohne Leistungen des Sozialdepartements. Für eine vertiefte Untersuchung bietet sich besonders der Netzwerkansatz an.⁶⁰

10.2 Ermöglichte Arbeitsmarktflexibilität

Weil die Sozialhilfe existiert, können Firmen und Arbeitgebende der öffentlichen Hand es sich leisten, weniger rentable und leistungsfähige, vielleicht auch schwierige, aber im Prinzip erwerbsfähige Personen nicht «durchzufüttern». Sie müssen weniger soziale Verantwortung wahrnehmen. Dieser Effekt ist an sich unbestritten, aber nicht nur positiv zu beurteilen.

■ **Positiv** ist, dass ein flexibler Arbeitsmarkt eher in der Lage ist, Personen zu integrieren, die nicht auf dem Weg der (männlichen) Normalerwerbsbiographie über eine abgeschlossene Berufsausbildung zu «Insidern» auf dem Arbeitsmarkt geworden sind, sondern als «Outsider» einen Quereinstieg versuchen müssen. Dies weil die Abschottungstendenzen eines flexiblen Arbeitsmarkt geringer sind. Dieser Zusammenhang ist z.B. in der feministischen Ökonomie ein Thema (vgl. z.B. Schmidt 2005; Folbre/Bittman 2004). Der Tendenz zu hemmungsloseren Entlassungen steht zudem die Tatsache gegenüber, dass Unternehmen eher Leute einstellen, weil ihr Risiko, mit ihnen bei schlechtem Geschäftsgang viel Geld zu verlieren, geringer ist. Die Gesamtbilanz liegt tendenziell auf der positiven Seite, ist aber stark von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängig.

■ **Negativ** wirkt sich das Zusammenspiel von flexiblem Arbeitsmarkt und Bedarfsleistungen aus, wenn mit dem Abgang aus dem Arbeitsmarkt Ausgrenzungstendenzen verbunden sind, die selbstverstärkend einen immer bedeutenderen Teil der Bevölkerung von Erwerbsmöglichkeiten ausschliessen. In einer solchen Situation wird die Privatwirtschaft de facto immer stärker von der öffentlichen Hand subventioniert. Der Ausschluss eines immer grösseren Teils der Bevölkerung aus dem Arbeitsmarkt schlägt tendenziell negativ auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität durch.

Will ein Berechnungsmodell beiden Effekten Rechnung tragen, wird es hoch spekulativ, nicht zuletzt, weil positive wie negative Wirkungen stark von den konjunkturellen Schwankungen und strukturellen Umbrüchen der Gesamtwirtschaft mitgeprägt sind. Die Quintessenz der Erkenntnisse in den entsprechenden Forschungsarbeiten und Sozialreformdebatten geht eher in die Richtung einer optimalen Gestaltung der Übergänge. Es geht letztlich darum, die Zeit ausserhalb des Arbeitsmarkts möglichst als Investition in die Zukunft nutzen zu können.

In der Schweiz werden die Zusammenhänge derzeit stark unter der Optik mangelnder Arbeitsanreize diskutiert und oft verkürzt auf die Idee, dass Bedarfsleistungsbeziehende – vor allem jene im Erwerbsalter – das System als «soziale Hängematte» missbrauchen. Das erfolgreichere skandinavische Modell geht von einer weniger engen sektoriellen Betrachtungsweise aus und setzt auch das (Weiter)Bildungssystem sowie die Familienpolitik als zentrale integrierende Mechanismen ein. Zudem zeigt die gegenwärtig hierzulande virulente Debatte um die IV gerade im Bereich psychischer Erkrankungen, dass in eine ganzheitlichere

⁶⁰ Dieser Ansatz wurde auch in der Schweiz bereits in der empirischen Forschung eingesetzt. So hat Freitag (2000) eine Analyse des Sozialkapitals von Arbeitslosen durchgeführt, die folgende Variablen zur Konstruktion eines Indikators für Sozialkapital verwendete: Kontakthäufigkeit ausserhalb des Haushalts, Kontakt zu Nachbarn, Verwandten und Freunden, praktische Unterstützung von Nachbarn, Verwandten und Freunden, emotionale Unterstützung von Nachbarn, Verwandten und Freunden, Teilnahme an Veranstaltungen, Anzahl Personen ausserhalb des Haushalts, zu denen enge Freundschaften gepflegt werden. Daten zu diesen Zusammenhängen sind im Schweizerischen Haushaltspanel vorhanden.

Betrachtung auch das Gesundheitssystem als Mechanismus der Integration und Ausgrenzung mit einbezogen werden müsste.⁶¹

10.3 Vermittlungswirkung

Das Sozialdepartement selber sieht seine Rolle als eine Art «gesellschaftliche Reparaturwerkstätte», die Menschen in Schwierigkeiten wieder zu befähigen versucht, ihr Leben autonom zu meistern. Diese Vermittlungswirkung stellt ebenfalls eine Nutzendimension dar. Wir gehen davon aus, dass sie im Sozialdepartement auf drei Ebenen anfällt:

■ Beim **Ergänzenden Arbeitsmarkt**: Der Erfolg von Bemühungen, Menschen über eine Tätigkeit im Ergänzenden Arbeitsmarkt wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wird in den meisten quantitativen Untersuchungen zwiespältig beurteilt. Die Situation in der Stadt Zürich war in der Untersuchung von Aepli et al. (2004) mitberücksichtigt. Die dortigen Zahlen legen nahe, dass die Vermittlung nicht in allen Bereichen besser klappt als ohne Programme. Dieser Effekt ist auch aus anderen Studien bekannt, hängt jedoch mit der Untersuchungsanlage zusammen, soweit die Gruppe der Nichtteilnehmenden, mit der verglichen wird, sich in wichtigen unbeobachteten Merkmalen (wie Motivation, Selbstvertrauen etc.) von den Teilnehmenden unterscheidet. Zudem reicht die Beobachtung nur bis zur Aufnahme eines autonomen Erwerbs. Mögliche langfristige Effekte einer persönlichen Stabilisierung im Ergänzenden Arbeitsmarkt lassen sich nicht beobachten. Noch schwieriger als die Messung der Erwerbsintegration ist eine Beurteilung der Wirkungen von Programmen, welche die soziale Integration zum Ziel haben. Dazu existieren auch weniger Forschungsarbeiten.

■ Bei der **persönlichen Hilfe**: Es ist unbestritten, dass oft die Beratung durch das Sozialdepartement, die Personen in finanziellen Schwierigkeiten an die richtigen Stellen verweist, sie unterstützt, Hilfe zu holen und ihre Rechte gegenüber Dritten – und hier insbesondere auch gegenüber den Sozialversicherungen – geltend zu machen. Die weit überwiegend positive Einschätzung dieser Hilfe durch die Betroffenen selbst wird z.B. in der Befragung von Peter Farago et al. im Rahmen der Studie «Prekäre Lebenslagen» (2005) des Bundesamts für Sozialversicherung deutlich. Trotzdem bleibt es schwierig zu messen, wie sich durch die persönliche Hilfe die Lage der Beratenen gegenüber jener von Personen unterscheidet, die in vergleichbaren Situationen auf eine Beratung durch das Sozialdepartement verzichten.

■ Über die **monetären Anreize** des Chancenmodells: Die bisher existierenden Evaluationen von monetären Anreizsystemen in der Sozialhilfe innerhalb der Schweiz (Aepli 2003 zum Zürcher Chancenmodell, Gerfin et al. 2004 zur Basler Sozialhilfereform) gehen tendenziell von positiven Effekten aus, ohne dafür ganz harte Fakten präsentieren zu können. Ein Überblick von Solow (1998) zu den amerikanischen Workfare-Programmen merkt kritisch an, dass die Resultate sehr stark von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängen. Absorbiert dieser das Arbeitsangebot nicht, so helfen auch monetäre Anreizsysteme nicht weiter. Eine vertiefende Untersuchung dieser Zusammenhänge war im Rahmen unserer Analyse nicht möglich.

10.4 Arbeitslosenversicherungersatz

Arbeitgeberseite und Arbeitnehmende finanzieren gemeinsam die Arbeitslosenversicherung (ALV). Doch gerade die schlechtesten Risiken werden von dieser durch Aussteuerung ausgeschlossen, auch wenn die Betroffenen grundsätzlich arbeitsfähig und arbeitswillig sind. Die ALV spart Geld dadurch, dass sie einen Teil ihrer Arbeitslosen an die steuerfinanzierte Sozialhilfe abschieben kann und ihre finanzielle Zuständig-

⁶¹ Dem Thema «Integration und Ausgrenzung» widmet sich das laufende Nationale Forschungsprogramm 51 des Schweizerischen Nationalfonds, aus dem wohl neue Einsichten in diese Zusammenhänge gewonnen werden können.

keit erlischt. Dies ist nicht selbstverständlich und auch nicht in allen Ländern so. Zwar wird die Hilfe an Langzeitarbeitslose auch andernorts nach einer gewissen Frist materiell zurückgefahren, doch die Arbeitslosenhilfe ist oft finanziell nicht von der Arbeitslosenversicherung abgekoppelt.

Der Anteil an Sozialhilfe, der an arbeitswillige und nicht medizinisch arbeitsunfähige Ausgesteuerte geht (keine KV-, UV-, IV-Fälle), deckt also in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten ein strukturelles Risiko ab, das in der Konzeption dieses untersten sozialen Netzes als Einzelfallhilfe in Notlagen nicht vorgesehen war. Dieser Anteil der Sozialausgaben kann als Indikator dafür dienen, wie gross die Kosten des «Durchfürtens» von weniger leistungsfähigen Arbeitskräften wären (vgl. auch Aepli et al. 1998 und 2004). Mit anderen Worten: Die Beträge, welche die Sozialhilfe an arbeitswillige und nicht medizinisch arbeitsunfähige Ausgesteuerte zahlt, können direkt als Einsparung bzw. Nutzen für das System der Arbeitslosenversicherung betrachtet werden.

Nicht alle Ausgesteuerten landen in der Sozialhilfe. Für die Umrechnung von der Grundgesamtheit der Ausgesteuerten zu den Fallzahlen von Ausgesteuerten in der Sozialhilfe existieren Zahlen in der Studie Aepli et al. (2004), in der die Stadt Zürich ein Untersuchungsschwerpunkt war.

10.5 A-Stadt-Effekte

In den Städten konzentrieren sich Personen mit vermehrten sozialen und materiellen Problemen wie Abhängige, Alte, Auszubildende, Alleinerziehende etc. Damit steigt auch die Soziallast pro Kopf. Über den Lastenausgleich wird vermutlich nur ein Teil dieses Effekts aufgewogen, sodass die Gesamtbilanz für Gemeinden, deren «Problemfälle» abwandern, positiv bleibt.

Dieser Effekt besteht auch in der Stadt Zürich und ist im Zusammenhang mit der Einführung eines Lastenausgleichs für die Sozialhilfe im Jahr 1999 und bei der Reform des Zürcher Finanzausgleichs (REFA) intensiv untersucht und diskutiert worden.⁶² Laut dem Schlussbericht der Reform des Zürcher Finanzausgleichs im Sozialbereich werden von 100 Mio. Franken Mehrbelastung der Stadt ca. 30 Mio. über den Lastenausgleich Sozialhilfe (sowie die betragsmässig weniger bedeutsamen Staatsbeiträge gemäss §45 des Sozialhilfegesetzes) abgegolten.⁶³ Einbezogen in dieses System ist nur die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe, es fehlen die Zusatzleistungen im Bereich AHV/IV, die Alimentenbevorschussung und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge, bei denen das gleiche Phänomen ebenfalls besteht.⁶⁴ Was über Lastenausgleichsmechanismen rückvergütet wird, ist weitgehend eine politisch bestimmte Grösse. Die Stadt trägt weiterhin Soziallasten, von denen indirekt die ganze Region profitiert. Für andere Gemeinden fällt ein Nutzen dadurch an, dass die Soziallasten in der Stadt und nicht bei ihnen selber anfallen, soweit sie sich nicht über den Lastenausgleich entsprechend daran beteiligen.

10.6 Investitionen in Kinder und Jugendliche

Insofern, als soziale Infrastruktur und Sozialtransfers die Startbedingungen von Kindern und Jugendlichen verbessern, helfen sie mit, deren künftige Lebens- und Einkommenschancen zu erhöhen, und die Wahrscheinlichkeit, dass sie dereinst vom Staat unterstützt werden müssen, zu reduzieren. Viele Leistungen des Sozialdepartements stellen also Investitionen in Kinder und Jugendliche dar, angefangen bei Kinderbetreuungsinfrastruktur, über spezifische soziokulturelle Angebote, Zusatzleistungen an Waisen, die Berufsberatung (inkl. Lehrstellenvermittlung), auf Jugendliche zugeschnittene Arbeitseinsatzprogramme,

⁶² Nabholz 2003, Infrac/Nabholz 1997, NZZ-Dossier 1999, Unterlagen des Sozialdepartements selber.

⁶³ Nabholz (2003), S. XVI.

⁶⁴ ebenda, S. 25.

Kleinkinderbetreuungsbeiträge und Alimentenbevorschussung sowie die Sozialhilfe an Familien mit Kindern ganz generell. Ihr Nutzen fällt erst in Zukunft und nicht unbedingt in der Stadt Zürich an. Die Investitionen wirken je nach Leistungsbereich auf etwas unterschiedlichen Wegen:

■ **Kinderbetreuungsinfrastruktur:** Bereits in der Studie «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten» (Müller Kucera/Bauer 2001) wurde der «Nutzen durch Integration und Sozialisation für Kinder» qualitativ aufgearbeitet. Auf eine quantitative Berechnung dieser Nutzendimension wurde damals verzichtet, da die bekannte Literatur sich fast ausschliesslich auf die USA bezog und die Übertragung der Resultate als schwierig erschien. Seither ist das Thema auch in der Schweiz stärker untersucht worden. Daher wäre eine Quantifizierung der Effekte hier nicht mehr aussichtslos, wenn auch mit grossem Aufwand verbunden.

■ **Soziokulturelle Angebote an Kinder:** Wir sehen in diesem Bereich viele inhaltliche Überschneidungen mit der Kinderbetreuungsinfrastruktur (Parktanten, Ferienpass etc.) und schlagen vor, ihn analog zu behandeln.

■ **Beratungsinfrastruktur** (Mütter- und Väterberatung, Jugendberatung, Berufsberatung, Suchtberatung, Beratung durch Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe und Alimentenstelle): Der volkswirtschaftliche Nutzen der Beratung liegt in der dadurch ermöglichten optimaleren Entwicklung von Humankapital.

■ **Bedarfsleistungen** (wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Platzierungskosten von Jugend- und Familienhilfe, Waisenrenten): Darüber, wie Armut im Kindesalter ein Entwicklungshindernis darstellen kann, ist viel geforscht und geschrieben worden. Es ist klar erhärtet, dass Armut im Kindesalter für das Erwachsenenleben mit Folgekosten verbunden ist. Deprivationen unterschiedlicher Art beeinflussen Entwicklung, Lernmöglichkeiten und Bildungschancen von Kindern, Jugendlichen und auch Erwachsenen (Merten 2002). Wie dieser Prozess vor sich geht, ist nicht völlig geklärt, denn grundsätzlich sind die Verhaltens- und Entwicklungsmerkmale im Laufe des Aufwachsens variabel. Was für den statistischen Durchschnitt gilt, trifft längst nicht auf jeden Einzelfall zu. Auf die kindliche Entwicklung wirken Risikofaktoren und Schutzfaktoren ein. **Armut** ist ein **zentraler Risikofaktor**, der sich in Kombination mit weiteren Risikofaktoren wie schlechter Bildungs- und Berufsstatus der Eltern, beeinträchtigte Gesundheit der Eltern, beengte Wohnverhältnisse etc. besonders gravierend auswirkt (Egle Tiber/Hoffmann 2000; Bauer/Baumann 2003). Es lassen sich verschiedene Effekte unterscheiden:

■ **Materielle Einschränkungen**, die sich direkt negativ auf die Gesundheit oder Bildungsressourcen auswirken können.

■ Mit den finanziellen Problemen geht vielmals eine **mangelnde soziale Integration** in unterstützende Netze einher.

■ **Ökonomischer Druck** als **Stressfaktor**, der über die emotionale Belastung der Eltern zu vermehrten Konflikten führen kann. Kinder armer Familien sind anfälliger für **Depressionen** und **Ängste**, aber auch **Aggression**, **Hyperaktivität** und **antisoziales Verhalten**. Auch wenn **Gewalttätigkeit** und **Vernachlässigung** in allen Schichten vorkommen, so erhöhen Stressfaktoren wie Armut das Risiko familiärer Gewalt. Vernachlässigung scheint noch stärker als körperliche Misshandlung eine Folge sozialer Unterprivilegierung der Eltern zu sein.

■ Dazu kommt eine objektiv messbare **Beeinträchtigung der kognitiven Entwicklung**, die sich zum Beispiel auch in den Resultaten der PISA-Studie spiegelt, wobei hier entscheidend ist, wie lange die Armutsperiode andauert. Der Effekt ist bei Langzeitarmut wesentlich stärker. Laut Largo (2000, S. 20) ist wissenschaftlich gut dokumentiert, dass der sozioökonomische Status die intellektuelle Entwicklung des Kindes weit stärker bestimmt als pränatale und perinatale Faktoren.

Bildungschancen sind statistisch der bestimmendste Faktor für den später erreichbaren Lebensstandard. Die Analyse könnte sich auf diese Dimension konzentrieren, zumal für die anderen Bereiche nur qualitative Aussagen möglich scheinen. In dem Masse, als in einer post-industriellen, auf der Ressource Wissen

aufgebauten Gesellschaft die Lebenschancen zunehmend vom kulturellen, sozialen und kognitiven Kapital bestimmt werden, dürfte sich diese Tatsache in Zukunft eher noch akzentuieren. Deshalb ist, wie Esping-Andersen (2003, 27) erläutert, die Investition ins Wohlbefinden und die Ressourcen der Kinder entscheidend, damit Kinder aus unterprivilegierten Elternhäusern nicht gefangen bleiben «in a lifetime of low wages and precarious employment».

Gesellschaftlich besteht ein Zusammenhang zwischen dem Grad kognitiver Ungleichheiten, genereller Ungleichheit und Kinderarmut (Huston 1991, Gottschalk et al. 1994). Die gegenwärtige Ungleichheit bildet so die Basis für soziale Exklusion von morgen und dafür, wie viel öffentliche Gelder nötig sein werden, um heutige Kinder im Erwachsenenalter zu unterstützen. Diese Effekte sind für die USA (Haveman/Wolfe 1994, für Abschätzungen der Effekte siehe auch Duncan/Brooks-Gunn 1997, Danziger/Waldvogel 2000) und verschiedene europäische Länder (Gregg/Machin 2001, Corina/Danziger 1997, Büchel et al. 2001) beziffert worden.

Der Zusammenhang zwischen sozialem Status und Bildungsniveau der Eltern und ihrer Kinder im späteren Erwachsenenleben erweist sich dabei nicht in allen Ländern als gleich stark. Die Weitergabe von Armutsrisiken über die Generationen hinweg ist über die politischen Rahmenbedingungen beeinflussbar. Ein laufendes Forschungsprojekt von Prof. Regina Riphahn (Nationales Forschungsprogramm 52) weist sogar innerhalb der Schweiz für die verschiedenen Sprachregionen auf erhebliche Unterschiede hin. Gemäss Esping-Andersen (2003a) ist insbesondere die in Skandinavien praktizierte Kombination von Betreuungsinfrastruktur und Sozialtransfers erfolgreich darin, die Übertragung der Armut von Generation zu Generation zu reduzieren.

10.7 Gesundheitsökonomische Wirkungen

Dank den Leistungen und Angeboten des Sozialdepartements verbessert sich die gesundheitliche Situation ihrer Klient/innen auf vielfältige Weise. Das bringt nicht nur ihnen eine bessere Lebensqualität und die Chance auf ein längeres Leben. Es lohnt sich auch volkswirtschaftlich, wenn durch frühes Eingreifen grössere Probleme in der Zukunft vermieden werden können.

Der **Gesundheitszustand** armer Menschen ist im Allgemeinen schlechter als in der übrigen Bevölkerung. Dies belegte schon die Schweizer Armutsstudie von Leu, Burri und Priester (1997). Dies belegen auch die hohen Medizinkosten der Bedarfsleistungsbeziehenden beim Zürcher Sozialdepartement. Dabei bestehen einerseits Wirkungen auf die Morbidität (Erkrankungsanfälligkeit) und andererseits auf die Mortalität (Sterblichkeit). Im Vordergrund stehen insbesondere psychosomatische Krankheiten, wie die Studie von Spycher et al. (1997) zu Auswirkungen von Erwerbslosigkeit und Armut auf Familien zeigte. Zudem haben Erwerbslosigkeit und Armut Auswirkungen auf das **Gesundheitsverhalten** (Ernährung, Medikamenten- und Suchtmittelkonsum) der Betroffenen und ihrer Familien.

Die Ausgaben des Sozialdepartements tragen dazu bei, die mit Armut verbundenen Gesundheitskosten zu reduzieren. **Gesundheitsökonomische Auswirkungen** sind in drei Bereichen festzustellen:

■ **Wirtschaftliche Hilfe:** Die Übernahme von Krankenkassen-Grundversicherungsprämien und weiteren Gesundheitskosten durch das Sozialdepartement ermöglicht Sozialhilfebeziehenden, ihre Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen nicht einzuschränken und trägt damit zu einer Verbesserung ihres Gesundheitszustandes und einer Entlastung ihres Umfelds bei.

■ **Drogenhilfe, Obdachlosenhilfe, SIP und t-alk:** Durch die Leistungen des Sozialdepartements zu Gunsten von Suchtmittelabhängigen und Obdachlosen (Gassenküche, Spritzenabgabe, Notschlafstellen) wird die unmittelbare Not der Betroffenen gelindert. Die Chancen für eine Suchtentwöhnung und eine spätere Wiedereingliederung werden erhöht.

■ **Persönliche Hilfe und soziale Integration:** Darunter fallen einerseits die vielfältigen Beratungsangebote des Sozialdepartements und vormundschaftliche Massnahmen, andererseits Integrationsprogramme des Ergänzenden Arbeitsmarkts sowie Wohnhilfen (begleitetes Wohnen). Durch die Beratungs- und Betreuungsleistungen wird Einfluss genommen auf das Gesundheitsverhalten. Durch Integrationsangebote im Rahmen des EAM und begleitetes Wohnen wird eine Tagesstruktur ermöglicht, welche sich positiv auf den Gesundheitszustand auswirkt. Indem soziale Desintegrationsprozesse gestoppt werden, kann einer sozialen Isolation und den daraus folgenden gesundheitlichen Schäden entgegengewirkt werden.

10.8 Minderung von Kriminalität

Auch wenn der Zusammenhang zwischen Sozialhilfe und Kriminalität im Detail nicht wirklich geklärt ist, bleibt er doch statistisch erhärtet für den Zusammenhang von Armut und Ausgrenzung mit kriminellem und gewalttätigem Verhalten. Grundsätzlich wird ein positiver Zusammenhang zwischen Armut und Kriminalität durch internationale Studien bestätigt, ebenso der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität. Zusätzlich wichtig ist der Einfluss des Wohnumfeldes: Schlechte Wohnbedingungen wirken sich steigernd auf Kriminalität aus (vgl. Farrington 1996 12/21, Killias 2001 135ff/219ff.).⁶⁵ Allgemein wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die präventive Wirkung eher auf integrative Leistungen als auf monetäre Transfers zurückzuführen ist.

Den einzigen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen Sozialhilfeleistungen und Kriminalität in der Schweiz liefert eine Untersuchung von Martin Killias (2001, Rekrutenbefragung), welche die Wirkungen der Sozialhilfe positiv wertet.⁶⁶ Klar belegt ist die Minderung der Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger durch die kontrollierte Heroinabgabe.

Durch eine erhöhte Kriminalität in einer Situation ohne Bedarfsleistungen sind auch erhöhte Kosten der Kriminalitätsbekämpfung (Polizeieinsatz, Prävention) sowie erhöhte Verfahrens- und Verwaltungskosten bei Gerichten und letztendlich auch erhöhte Kosten beim Massnahmenvollzug (Strafanstalten etc.) zu erwarten.

10.9 Standortattraktivität

Das Zusammenspiel der wirtschaftlichen und politisch geprägten Rahmenbedingungen einer Stadt ist oft ausschlaggebend für den Standortentscheid einer Unternehmung. In diesem Sinne stehen die unterschiedlichen Standorte auf regionaler, nationaler und globaler Ebene in gegenseitigem Wettbewerb um den Gewinn potentieller neuer Arbeitgeber/innen. Das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes wird damit zu einem wesentlichen Element der wirtschaftspolitischen Diskussion.

⁶⁵ Im Rahmen der Abklärungen wurden die Kriminologin Dr. Eva Wyss (Bern, Koordinatorin NFP 40 Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität) sowie die Kriminologie-Professoren Manuel Eisner (Universität Cambridge und Zürich), Karl-Ludwig Kunz (Universität Bern) und Martin Killias (Universität Lausanne) um Literaturhinweise angegangen. Die Suche zeigte, dass die Aufarbeitungen, gerade für die Schweiz, in diesem Bereich nicht sehr zahlreich sind.

⁶⁶ Killias untersuchte, ob Rekruten aus Familien, welche während mehr als einem Jahr von der Sozialhilfe abhängig gewesen waren, stärkere Delinquenz zeigen als andere Rekruten. Die Abweichungen von der Grundgesamtheit (21'314 20jährige im Jahr 1997) sind zwar signifikant, aber nur gering. Im Vergleich zu anderen Faktoren, welche einen Einfluss auf die Kriminalität haben, ist der Einfluss der Sozialhilfeabhängigkeit der Eltern gering. Dies führt die Autoren der Studie zum Schluss, dass die Sozialhilfe in der Schweiz ein gutes Instrument zur Prävention von Kriminalität darstellt, weil sie eine gute Integration der Kinder von sozialhilfeabhängigen Familien gewährleistet.

Standortattraktivität weist zwei eng miteinander verbundene Faktoren auf: Sie betrifft einerseits die **Wettbewerbsfähigkeit** von Unternehmungen und andererseits die **Lebensqualität** von Einwohner/innen und Kund/innen.

Geprägt wird sie nicht durch einen einzelnen Faktor, sondern durch ein ganzes Bündel von Bedingungen. Aus Sicht eines Unternehmens zeigen sich die Stärken und Schwächen eines Standortes an folgenden drei Dimensionen (Bretschger et al. 1995):

■ **Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren:** Arbeitskräfte, Kapital und Boden müssen in der notwendigen Menge und Qualität vorhanden sein.

■ **Staatliche Aktivität und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen:** Der Einsatz der Produktionsfaktoren wird mitbestimmt durch die staatlich beeinflussten Rahmenbedingungen sowie wirtschaftspolitischen Eingriffe und Auflagen.

■ **Marktverflechtung:** Darunter sind die Nähe zu verwandten und zuliefernden Unternehmungen, die Dichte des Informations- und Wissensflusses sowie die Nachfragebedingungen auf dem Absatzmarkt aufgrund des Kundenverhaltens zu verstehen.

Die sozialpolitischen Rahmenbedingungen spielen eine wichtige Rolle, weil sie auf jede dieser drei Komponenten einwirken. Sie beeinflussen das Humankapital und die Flexibilität des Produktionsfaktors Arbeit sowie die soziale und politische Stabilität als wichtige Voraussetzung für die Sicherheit langfristiger Investitionen von Firmen. Sie beeinflussen aber auch die Lebensqualität einer Stadt, die nicht nur für die aktuellen Einwohner/innen ein wichtiges Thema ist, sondern auch für auswärtige Arbeitskräfte, die es sich überlegen eine Stelle in der Stadt Zürich anzunehmen, und für die potenzielle Kundschaft von Zürcher Geschäften. Hier spielen Aspekte wie die Sicherheit im öffentlichen Raum und die weitgehende Abwesenheit von offenem Elend im Zürcher Strassenbild eine Rolle.

10.10 Zusammenfassender Überblick über die nicht messbaren Nutzendimensionen

In Tabelle 74 sind die qualitativ erfassten Nutzendimensionen danach ausgewertet, wer von ihnen profitieren kann. Zudem ist festgehalten, warum letztendlich auf eine Messung verzichtet wurde.

Tabelle 74: Übersicht über die qualitativ erfassten Nutzendimensionen

	Leistungs- beziehende	Steuer- zahlende Stadt Zürich	Andere Behörden & Soz.vers.	Firmen	Verwandte & Bekannte	Gründe für Verzicht auf Berechnung
Sozialkapital	X	X			X	Messung würde eigene Befragung bedingen, was den Rahmen der Untersuchung sprengt; schwierige quantitative Modellierung der Wirkungszusammenhänge
Ermöglichte Arbeitsmarktflexibilität				X		Nicht direkt messbare Verhaltensänderung; Vorannahmen würden das Resultat bestimmen
Vermittlungswirkung	X	X			X	Bekannte Schwierigkeiten der Messung
Arbeitslosenversicherungsersatz			X			Mehr Umverteilungswirkung als volkswirtschaftlicher Nutzen; Überschneidung mit Nutzendimension «erhöhte Arbeitsmarktflexibilität»
A-Stadt-Effekte			X			Mehr Umverteilungswirkung als volkswirtschaftlicher Nutzen
Investitionen in Kinder & Jugendliche	X	X	X	X	X	Datenlage; wenig quantitativ untersuchte Wirkungszusammenhänge; es wäre hier jedoch von einer sehr günstigen Kosten-Nutzen-Bilanz auszugehen
Gesundheitsökonomische Wirkungen	X		X	X	X	Datenlage; dem unbestritten grossen Nutzen stehen hohe Kosten gegenüber
Minderung von Kriminalität	X	X	X	X		Datenlage; schwierige quantitative Modellierung der Zusammenhänge
Standortattraktivität	X	X		X		Datenlage; Schwierigkeiten der Messung «weicher» Faktoren; wenig quantitativ untersuchte Wirkungszusammenhänge

Darstellung BASS

Wir werden in der folgenden Kosten-Nutzen-Analyse die reinen Umverteilungsdimensionen (Arbeitslosenversicherungsersatz, A-Stadt-Effekte) vernachlässigen und die ermöglichte Arbeitsmarktflexibilität sowie die Minderung von Kriminalität bei der Standortattraktivität subsumieren. Somit verbleiben fünf Nutzenarten, die zu erwähnen bleiben, obwohl sie nicht gemessen werden konnten:

- Sozialkapital,
- Vermittlungswirkung,
- Investitionen in Kinder und Jugendliche,
- Gesundheitsökonomische Wirkungen und
- Standortattraktivität.

D KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER BEDARFSLEISTUNGEN

Die in den bisherigen Kapiteln durchgeführten Analysen nutzen wir im Folgenden dazu, eine auf den Bereich der Bedarfsleistungen innerhalb des Sozialdepartements eingegrenzte Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) durchzuführen. In einer solchen Kosten-Nutzen-Analyse, wie sie als Instrument zur Evaluation von wirtschaftspolitischen Projekten oder Programmen eingesetzt wird, werden ähnlich wie bei privatwirtschaftlichen Investitionsüberlegungen Nachteile (Kosten) und Vorteile (Nutzen) gegeneinander abgewogen. Dies heisst nicht, dass es nicht auch andere als volkswirtschaftliche Gründe für eine staatliche Leistung geben kann – bei den hier betrachteten Bedarfsleistungen ist es die Armutsbekämpfung an sich. Die positiven Wirkungen, die unmittelbar für die Leistungsbeziehenden anfallen, werden in der vorliegenden Kosten-Nutzen-Analyse jedoch nicht untersucht. Die Frage ist vielmehr, was über die Leistungsempfängenden hinaus die Gesamtgesellschaft von den Bedarfsleistungen hat.

Bei einer KNA werden alle vom jeweiligen Projekt betroffenen Akteure miteinbezogen. Zuerst werden für die einzelnen Akteurgruppen die Kosten und Nutzen identifiziert, schliesslich alle Kosten- und Nutzelemente zusammengefasst und daraus wird eine Übersicht über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen gewonnen. Dieses Verfahren wird hier auf die Bedarfsleistungen angewandt, die durch das Sozialdepartement der Stadt Zürich ausbezahlt werden. Darunter fallen:

- Wirtschaftliche Sozialhilfe (**SH**) und der über das Chancenmodell damit verbundene Ergänzende Arbeitsmarkt (**EAM**)
- Kleinkinderbetreuungsbeiträge (**KKBB**)
- Alimentenbevorschussung und -inkasso (**ALBV**)
- Jugend- und Familienhilfe (**JFH**)
- Zusatzleistungen zur AHV/IV (**ZL**)

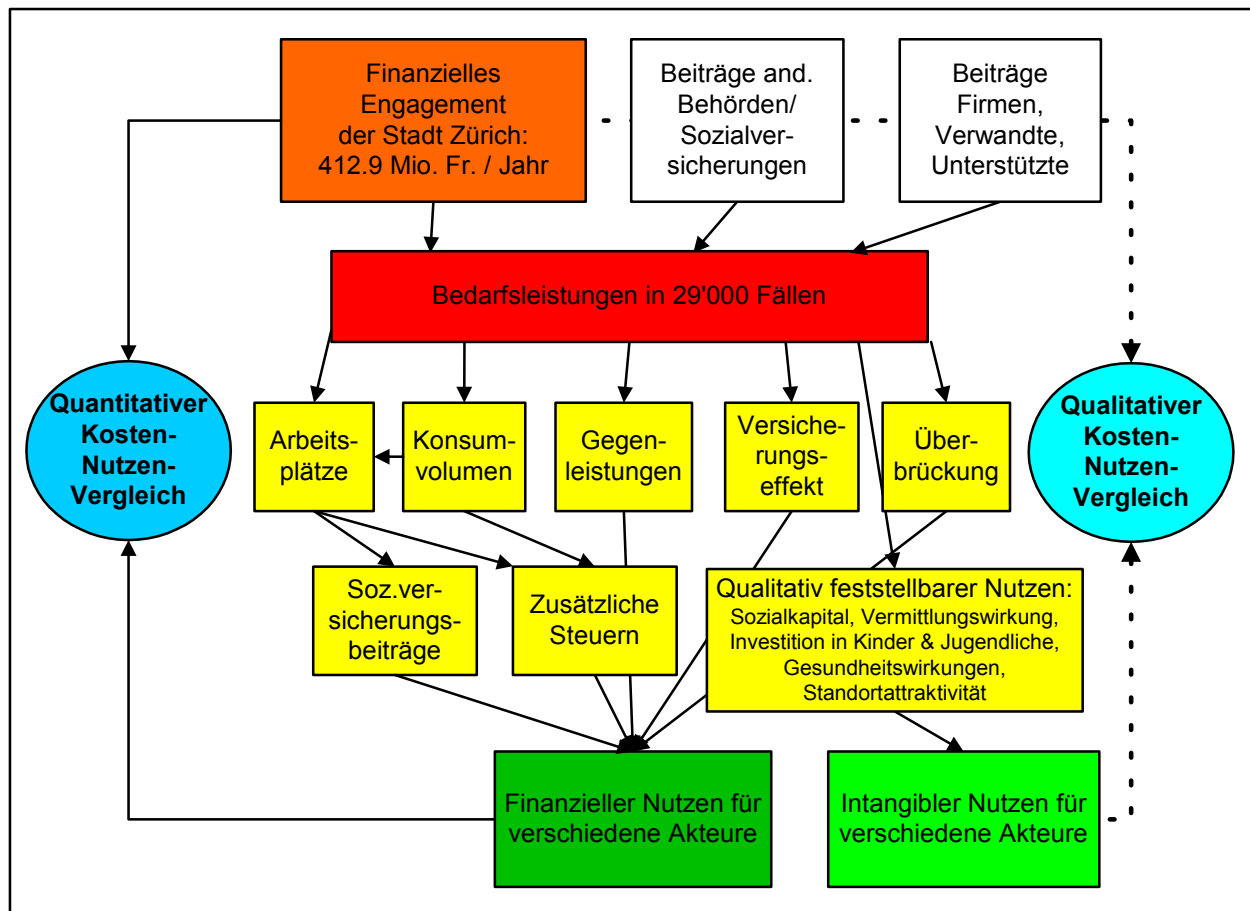
Sowohl die Tätigkeiten der Alimentenstelle als auch der Jugend- und Familienhilfe umfassen zwar nicht nur Bedarfsleistungen, sondern auch Dienstleistungen, die allen offen stehen. Da die Bedarfsseite jedoch den bedeutenden Teil der finanziellen Belastung für das Sozialdepartement ausmacht, werden sie trotzdem unter die Bedarfsleistungen subsumiert. Zudem werden auch alle **Prozesskosten** (Beratung und Verwaltung) einbezogen, die mit den Bedarfsleistungen verbunden sind. Die Analyse erfolgt also in einer Vollkosten-Sicht.⁶⁷

Grundsätzlich vergleichen wir die im Jahr 2004 bestehende **Situation mit Bedarfsleistungen** in der Stadt Zürich mit einer **Situation ohne Bedarfsleistungen**. Mit anderen Worten wird berechnet, wie sich der Wegfall der Bedarfsleistungen auf alle von deren Kosten und Nutzen betroffenen Akteurgruppen auswirken würde. Ziel der Kosten-Nutzen-Analyse ist es, für alle Akteurgruppen die Kosten- und Nutzenwirkungen zu identifizieren, die durch die Bedarfsleistungen ausgelöst werden, und sie soweit wie möglich zu quantifizieren. Zusätzlich bestehen positive Auswirkungen, die nicht mit Geldeinheiten zu bemessen sind. Diese sogenannten intangiblen Nutzen werden in qualitativer Form ebenfalls in die Kosten-

⁶⁷ Alle weiteren Leistungen des Sozialdepartements, wie etwa Kindertagesstätten, vormundschaftliche Massnahmen, Berufsberatung oder Drogen- und Wohn- und Obdachlosenhilfe, sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Sie würden auch bei einer Streichung der Bedarfsleistungen weiter bestehen.

Nutzen-Analyse integriert. Die Kosten- und Nutzenelemente der Bedarfsleistungen sind in **Abbildung 2** zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 2: Kosten- und Nutzenelemente der Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich im Überblick



Darstellung BASS

Im nächsten Kapitel 11 wird zunächst die Situation ohne Bedarfsleistungen genauer beschrieben. Es geht einerseits darum aufzuzeigen, welche heute bestehenden Leistungen nicht mehr existieren würden und andererseits zu überlegen, was dies für die einzelnen analysierten Nutzendimensionen bedeuten würde. Weil eine solche Situation nicht real beobachtbar ist, wird sie in einem sogenannten Alternativkosten-szenario künstlich konstruiert. Die Auswirkungen auf die einzelnen Nutzendimensionen, deren Bruttoeffekte wir in den Berichtsteilen B und C bereits untersucht haben, werden in diesem Kapitel ebenfalls bereits berechnet, wo dies möglich ist. Anschliessend kann in Kapitel 12 aus dem Vergleich der Situation mit und ohne Bedarfsleistungen der zusammenfassende Kosten-Nutzen-Bilanz gezogen werden.

11 Die Situation ohne Bedarfsleistungen

Was wäre, wenn die Bedarfsleistungen des Zürcher Sozialdepartements nicht existieren würden? Mit was für einer Situation sind Kosten und Nutzen also zu vergleichen? Ein Alternativkostenszenario kann nie messen, was tatsächlich geschieht, sondern nur aufgrund möglichst informierter Plausibilitätsüberlegungen Annahmen darüber treffen, was vermutlich passieren würde. Wir erheben nicht den Anspruch, eine solche Situation in allen ihren (auch menschlichen) Konsequenzen bestimmen zu können, sondern beschränken uns auf jene Aspekte, die im Zusammenhang mit den in Teil B gemessenen Bruttoeffekten

relevant sind. Das Alternativkostenszenario ist also ein Konstrukt, das sinnvollerweise so gewählt wird, dass sich die in der politischen und fachlichen Diskussion interessierenden Effekte analysieren lassen. Dies prägt die Aussagemöglichkeiten mit. Folgende Konzeptentscheide sollen deshalb gelten:

■ Wir halten uns nicht an die **rechtlichen Vorgaben**. Es geht nicht darum, Rationierungs- oder Plafonierungsvarianten im Rahmen der existierenden rechtlichen Möglichkeiten zu rechnen, sondern um die Gegenüberstellung mit einer langfristig bestehenden hypothetischen Situation ganz ohne Bedarfsleistungen.

■ Wir gehen von der Annahme aus, dass Ausweichbewegungen nichts bringen, also die Leute nicht die gleichen Leistungen in der Nachbargemeinde beziehen können. Sonst müssten wir **Umzugseffekte** untersuchen, die nicht den Kern des uns interessierenden Problems ausmachen.

■ Genauso wenig untersuchen wir im Alternativkostenkonzept, ob es in den Bedarfsleistungssystemen Personen gibt, die eigentlich auch ohne diese Hilfe zurecht kämen oder nicht in Zürich wären. Da wir die Kostenseite in unserer Analyse mit berücksichtigen, sind dadurch verursachte Mehrkosten (so es sie gibt) bereits in die Betrachtung integriert.

■ Bei Leistungen, die heute letztlich von anderer Seite an die Stadt zurückerstattet werden, überlegen wir von Fall zu Fall, welche **Rückzahlungen und Beiträge** bei einem Wegfall der städtischen Zahlungen bestehen bleiben bzw. wegfallen würden. Sind die rechtlichen Regelungen so, dass sich andere nur an Leistungen der Stadt beteiligen, gehen wir davon aus, dass mit der Leistung der Stadt auch ihr Beitrag wegfällt. Zudem stellt die Stadt alle Überbrückungsfunktionen des Sozialdepartements ein, sowohl Zinszahlungen wie ungedeckte Verwaltungsleistungen für Dritte.

■ Wir gehen davon aus, dass die **wegfallenden Leistungen** der Stadt von anderen Behörden oder Sozialversicherungen **nicht kompensiert** werden. Mit einer Ausnahme: Dort, wo bislang die Stadt die Verwaltung für von anderen finanzierte Transfers übernahm und diese Transfers bestehen bleiben, belasten wir die verbleibenden Verwaltungskosten den Zuständigen.

In Abschnitt 11.1 werden zunächst die **wegfallenden Leistungen** genauer definiert und die finanziellen Konsequenzen berechnet. Daraus ergibt sich in Kapitel 12 die **Kostenseite** unserer Kosten-Nutzen-Analyse. Auf der Nutzenseite spielen all jene Dimensionen eine Rolle, die wir bereits in den bisherigen Kapiteln untersucht haben. Es geht nun darum zu überlegen, wie sie die Nutzenwirkungen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen gegenüber der heutigen Situation verändern würden. Erst diese **Veränderung des Nutzenniveaus** ist anschliessend in Kapitel 12 das **Mass für die Nutzenseite** der Kosten-Nutzen-Analyse.

Die Veränderungen werden für die verschiedenen Nutzendimensionen einzeln berechnet. Die Auswirkungen auf das **Konsumvolumen** untersucht Abschnitt 11.2. Hier steht in einer Situation ohne Bedarfsleistungen der Minderkonsum aufgrund wegfallenden Transfers und Prozesskosten dem Mehrkonsum jener gegenüber, welche die Leistungen nicht mehr über ihre Steuern finanzieren müssen. Danach wird überschlagen, wie sich die Zahl der **Arbeitsplätze** in einer Situation ohne Bedarfsleistungen gegenüber heute verändern würde (Abschnitt 11.3). Mit dem Konsumvolumen und der Zahl der Arbeitsplätze ändern sich auch die **Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge** (Abschnitt 11.4). Vom Nutzen der übrigen messbaren Nutzendimensionen bleibt in einer Situation ohne Bedarfsleistungen nichts mehr bestehen. Die **Gegenleistungen** existieren nicht länger, und auch der heutige **Versicherungseffekt** der Bedarfsleistungen im Erwerbsalter fällt dahin. Die **Überbrückungsfunktion**, die das Sozialdepartement heute gegenüber anderen Behörden und Sozialversicherungen übernimmt, entfällt ebenfalls (Abschnitt 11.5 bis 11.7). Im letzten Abschnitt 11.8 gehen wir auf die **nicht messbaren und gesamtwirtschaftlichen Effekte** ein.

11.1 Wegfallende Leistungen

Wir schildern zunächst, welche Leistungen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen im Einzelnen entfallen, und stellen die finanziellen Auswirkungen anschliessend in der zusammenfassenden Tabelle 75 dar. Dort wird auch deutlich, dass nicht nur die Transferleistungen entfallen, welche an die Leistungsbeziehenden ausbezahlt werden, sondern auch die Prozesskosten, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Bedarfsleistungen im Sozialdepartement für Beratung und Verwaltung entstehen. In Tabelle 76 wird anschliessend ausgeführt, wer in welchem Ausmass vom Kostenwegfall profitiert.

■ **Sozialhilfe:** Die Sozialhilfe stellt ihre Leistungen integral ein. Mit den Transfers fällt auch die persönliche Beratung weg. Die Transfers der Sozialhilfe werden heute zu 60 Prozent durch Rückzahlungen gedeckt. Diese fallen zu einem grossen Teil ebenfalls weg, soweit sie nur Reaktionen auf die Leistungen der Stadtzürcher Sozialhilfe darstellen. Bestehen bleiben erstens die von Bund und Kanton finanzierten **KV-Prämienverbilligungen**, wie sie einkommensschwachen Haushalten generell zustehen. Gegenüber der heute praktizierten Prämienübernahme für Sozialhilfebeziehende ist dies ein Abbau von 29.2 Mio. auf 22.5 Mio. Franken. Zweitens existieren auch die **Leistungen von Krankenkassen und Sozialversicherungen** weiter: Die Sozialhilfe überbrückt hier hauptsächlich die Zeit, bis die Zahlungen, für die ein Anspruch besteht, tatsächlich bezahlt werden. Allerdings ist die persönliche Beratung in vielen Fällen auch ausschlaggebend dafür, dass bestehende Rechte tatsächlich geltend gemacht werden. Wir gehen deshalb davon aus, dass ohne diese Hilfe nur noch drei Viertel der heute geleisteten Zahlungen weiterbestehen würden. Das bedeutet eine Reduktion von 49.8 Mio. auf 37.3 Mio. Franken.

■ **Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Alimentenbevorschussung und –inkasso:** Auch diese Leistungen werden integral eingestellt, dies inklusive dem reinen Alimenteninkasso.

■ **Zusatzleistungen zur AHV/IV:** Die überwiegend von der Stadt finanzierten Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen, Gemeinde- und Pflegekostenzuschüsse fallen ebenfalls weg. Bestehen bleibt, wie bei der Sozialhilfe, die KV-Prämienverbilligung im Umfang von 16.8 Mio. Franken (an Stelle der heutigen Übernahme der Durchschnittsprämie für die Stadt Zürich von total 67.5 Mio. Fr.).

■ **Jugend- und Familienhilfe:** Die Stadt stellt die freiwillige Begleitung von Familien und Heimeinweisungen aus Gründen des Kinderschutzes ein. Da sich der Kanton nur subsidiär an den Kosten beteiligt, entfallen auch dessen Beiträge. Bei den Leistungen der Sozialversicherungen wird wie bei der Sozialhilfe davon ausgegangen, dass die Betroffenen ohne Hilfe des Sozialdepartements nur noch 75 Prozent des heutigen Betrags geltend machen. Damit bleiben Auszahlungen in der Höhe von 3 Mio. Franken bestehen.

■ **Ergänzender Arbeitsmarkt:** Die Programme und Angebote des Ergänzenden Arbeitsmarkts werden vollständig abgebaut.

■ **Reduktion der Prozesskosten:** Wenn Transfers im oben genannten Umfang wegfallen, wird auch der Beratungs- und Verwaltungsapparat des Sozialdepartements entsprechend kleiner. Die Prozesskosten wurden bereits in Kapitel 9 auf die einzelnen Leistungsbereiche verteilt. Dies erlaubt, sie hier entsprechend dem Leistungsabbau zu streichen. Für die weiter geleisteten Transfers fallen Prozesskosten in der Höhe von 9 Mio. Franken an, die den dafür zuständigen Kostenträgern Kanton, Bund und Sozialversicherungen zugeordnet werden.

Insgesamt reduzieren sich in einer Situation ohne Bedarfsleistungen die **Transfers um 614 Mio. Franken** (vgl. **Tabelle 75**). Die **Prozesskosten** werden um **100 Mio. Franken** abgebaut. In dieser Summe sind auch **Beiträge** des Sozialdepartements an Drittinstitutionen enthalten, die in den entsprechenden Berei-

chen tätig sind. Zudem stehen den wegfallenden Prozesskosten **Erträge** in der Höhe von 9 Mio. Franken gegenüber (hauptsächlich im EAM erwirtschaftet), die ebenfalls entfallen.⁶⁸

Tabelle 75: Wegfallende Leistungen und Prozesskosten im Alternativkostenszenario (in 1'000 Fr., 2004)⁶⁹

Leistungen des Sozialdepartements	heute			Transfers		alternativ Prozesskosten		Gesamtkosten	
	Transfers	Prozesskosten	Gesamtkosten	wegfallend	weiter bestehend	wegfallend	weiter bestehend	wegfallend	weiter bestehend
Sozialhilfe	267'428	38'096	305'523	207'540	59'888	30'525	7'570	238'065	67'458
Kleinkinderbetreuungsbeiträge	4'115	618	4'733	4'115	-	618	-	4'733	-
Alimentenstelle	18'488	1'854	20'342	18'488	-	1'854	-	20'342	-
Jugend- und Familienhilfe	43'464	17'688	61'152	40'374	3'090	16'508	1'180	56'882	4'270
Zusatzleistungen AHV/IV	359'796	12'550	372'346	343'029	16'767	12'033	516	355'063	17'283
Ergänzender Arbeitsmarkt	323 ¹	38'923	39'246	323	-	38'923	-	39'246	-
Total berücksichtigte Leistungen	693'290	109'729	803'342	613'868	79'745	100'462	9'266	714'331	89'011
Übrige Leistungen	2'676	161'723	164'076	-	2'353	-	161'723	-	164'076
Gesamt Sozialdepartement	695'966	271'452	967'418	613'868	82'098	100'462	170'990	714'331	253'087

1) departementsintern verrechnete Einnahmen des EAM wurden abgezogen, um keine Doppelzählung zu erhalten (0.5 Mio. Fr.)

Quelle: Rechnung Sozialdepartement Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Tabelle 76 zeigt, wie sich die entfallenden Kosten auf die verschiedenen Kostenträger verteilen.

Tabelle 76: Wegfallende Leistungen und Kosten im Alternativkostenszenario nach Finanzierungsquelle (in 1'000 Fr., 2004)

Leistungen des Sozialdepartements	Gesamt	Stadt	Kanton	Bund	Heimatbehörden	Sozialversicherungen	Unterstützte	Verwandte	andere (Firmen)
Sozialhilfe	238'065	144'378	68'363	3'224	6'895	8'595	2'839	2'654	1'118
Kleinkinderbetreuungsbeiträge	4'733	4'714	-	-	-	-	-	-	18
Alimentenstelle	20'342	9'694	-	-	-	-	-	10'594	54
Jugend- und Familienhilfe	56'882	46'830	7'493	-	-	405	-	1'650	503
Amt für Zusatzleistungen	355'063	187'465	71'655	81'282	-	-	14'145	-	516
Ergänzender Arbeitsmarkt	39'246	19'888	5'171	4'256	-	2'220	-	-	7'711
Total	714'331	412'969	152'683	88'761	6'895	11'221	16'983	14'898	9'920

Quelle: Rechnung Sozialdepartement Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Die **Stadt Zürich** spart in einer Situation ohne Bedarfsleistungen **413 Mio. Franken**. Die zweitgrösste Ersparnis realisiert der **Kanton** mit **153 Mio. Franken**, wobei diese Summe dadurch aufgebläht ist, dass der Kanton in verschiedenen Bereichen (z.B. bei der KV-Prämienverbilligung in der Sozialhilfe) selber von dritter Seite refinanziert wird. Die drittgrösste Entlastung realisiert der **Bund** mit **89 Mio. Franken**. Es folgen die **Unterstützten** selber mit **17 Mio. Franken**, die Rückzahlungen betreffen, die zum Beispiel dann getätigt werden, wenn eine Versicherung bezahlt hat, also längst nicht immer mit unrechtmässig bezogenen Leistungen in Verbindung zu bringen sind. Die **Verwandten** werden um **15 Mio. Franken** entlastet, die überwiegend alimentenpflichtige Väter betreffen, deren Zahlungen heute durch das Sozialdepartement eingetrieben werden. Entlastet werden auch Sozialversicherungen, Heimatbehörden im Ausland und andere.

11.2 Veränderung des Konsumvolumens

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen gibt es gegenüber dem Zustand heute rein ökonomisch gesehen Verlierer/innen und Gewinner/innen. Die ermittelten Einsparungen bei den Ausgaben des Sozialdeparte-

⁶⁸ Sie werden in Tabelle 76 wie die Rückzahlungen den verschiedenen Kostenträgern zugeordnet.

⁶⁹ Die Differenz des hier ausgewiesenen Gesamttotals von 967.4 Mio. Franken zu den in der Rechnung der Stadt ausgewiesenen Summe von 987.2 Mio. Franken ergibt sich aufgrund von Doppelzählungen interner Verrechnungen in der Stadtrechnung, welche die Zentralen Ressourcendienste (18.9 Mio. Fr.) und ein paar Kleinbeträge betreffen. Um eine reale Vollkostensicht zu erhalten, wurden diese herausgerechnet.

ments stellen für die heutigen Bedarfsleistungsbeziehenden wie für die im Sozialdepartement Beschäftigten einen **Verlust an Konsumvolumen** dar. Doch auch das über die Sachkosten und Beiträge des Sozialdepartements realisierte Konsumvolumen fällt grundsätzlich dahin.

Auf der Gewinner/Innen-Seite kommen die Einsparungen, wie in Tabelle 76 dargestellt, verschiedenen Kostenträgern zu Gute. Wir gehen davon aus, dass Stadt, Kanton und Bund diese Entlastung an die Steuerzahlenden weitergeben. Daraus resultiert ein **Gewinn an Konsumvolumen** für die steuerzahlenden natürlichen und juristischen Personen (also Unternehmen). Bei den Sozialversicherungen und den Heimatbehörden im Ausland interpretieren wir die Einsparung analog.

Um die Veränderung des Konsumvolumens zu bestimmen, sind also Minder- und Mehrkonsum gegeneinander abzuwägen. Im Detail sind es die in **Tabelle 77** dargestellten Mechanismen, welche die tatsächliche Veränderung der Konsumvolumen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen beeinflussen. Die einzelnen Schritte dieser Tabelle werden in den folgenden Abschnitten ausgeführt und Zug um Zug zunächst die Seite des Minderkonsums berechnet, der die Leistungsbeziehenden am stärksten trifft, und anschliessend die Seite des Mehrkonsum untersucht, der insbesondere den Steuerzahlenden ermöglicht wird.

Tabelle 77: Veränderung der Konsumvolumen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen gegenüber heute

Minderkonsum der Leistungsbeziehenden		Mehrkonsum der Steuerzahlenden	
-	Wegfallende Bedarfsleistungen	+	Steuerersparnis durch Wegfall der Bedarfsleistungen (inkl. Prozesskosten)
+	Verwandtenunterstützung und Spenden	-	Verwandtenunterstützung & Spenden
+	Alternative Erwerbseinkommen	-	Erhöhung der Sparquote
+	Gesparte Rückerstattungen	-	Vermögensbildung der Firmen
Minderkonsum durch Beschäftigungsreduktion		-	Substitutionseffekt der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden
-	Anteil Lohnvolumen, der in Konsum fliesst		
+	Anteil anderswo realisiertes Lohnvolumen, der in Konsum fliesst		
Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten			
-	Eingesparte Sachkosten und Beiträge		
=	Tatsächlicher Minderkonsum	=	Tatsächlicher Mehrkonsum

Darstellung BASS

11.2.1 Minderkonsum

Minderkonsum fällt auf drei Ebenen an: bei den Leistungsbeziehenden, durch den Rückgang der Beschäftigung im Sozialdepartement sowie durch den Wegfall von dessen Sachkosten und Beiträgen.

11.2.1.1 Minderkonsum der Leistungsbeziehenden

Was wäre, wenn die Stadt die heute erbrachten Bedarfsleistungen von **614 Mio. Franken** nicht auszahlen würde? Wie würden sich die Betroffenen behelfen? Annahmegemäss springen keine anderen Behörden oder Sozialversicherungen ein, um die Leistungen zu finanzieren. Vermutlich aber bestünden trotzdem gewisse Kompensationsmechanismen. Verwandtenunterstützung und Spenden könnten theoretische erhöht werden.⁷⁰ Und die Betroffenen würden wohl fast für jeden Preis arbeiten.

⁷⁰ Verwandte würden wohl auch praktische Hilfen bieten wie Zusammenwohnen, das Auto ausleihen, abgetragene Kleider, alte Möbel und Geräte weitergeben oder unbezahlte Pflege und Betreuung übernehmen. All diese Hilfen vergrössern das Gesamtkonsumvolumen nicht und werden hier aus diesem Grund nicht im Detail verfolgt.

Um das Ausmass dieser beiden Kompensationsmechanismen zu bestimmen, sind wir auf Annahmen angewiesen. Weil diese mit zu grossen Unsicherheiten verbunden sind, als dass ein willkürlicher Durchschnittswert angenommen werden könnte, stecken wir mit **zwei Szenarien** eine Bandbreite ab zwischen einem «**best-case-Szenario**» aus Sicht der Leistungsbeziehenden und einem «**worst-case-Szenario**» wiederum aus Sicht der Leistungsbeziehenden.

Verwandtenunterstützung und Spenden

Im Jahr **2004** belief sich die **Verwandtenunterstützung** im Rahmen der Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich auf **15 Mio. Franken**. Davon betrafen 10.6 Mio. Franken Alimentenzahlungen, die von der Stadt eingetrieben wurden. Mit 2.7 Mio. Franken ist die Verwandtenunterstützung in der Sozialhilfe dagegen unbedeutend. Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV haben die Verwandten keine Unterstützungspflicht. Wäre es denkbar, hier in einer Situation ohne Bedarfsleistungen wesentlich mehr zu erwarten? Wir halten das Potenzial aus den folgenden Gründen für begrenzt:

■ **Die Familie trägt schon viel, bevor es zur Sozialhilfeabhängigkeit kommt:** Was sich in der Stadtrechnung spiegelt, sind nur die Leistungen, welche die Familie nicht freiwillig übernimmt und die deshalb von den Behörden eingefordert werden. Im statistischen Normalfall unterstützen Eltern von erwachsenen Kindern diese in nicht zu unterschätzendem Ausmass finanziell. Gemäss Coenen et al. (1994) unterstützen in Neuchâtel und La Chaux-de-Fonds 53 Prozent aller Ehepaare zwischen 50 und 60 Jahren ihre erwachsenen Kinder. Laut einer deutschen Untersuchung (Kohli/Szydlík 2000) zahlen bis ins hohe Alter rund ein Viertel der Eltern materielle Transfers an ihre Kinder. Alle Untersuchungen in den Nachbarländern deuten darauf hin, dass Eltern den sozialen Abstieg ihrer Kinder verhindern, soweit sie sich das finanziell leisten können. Ein allgemeiner Zerfall der Familiensolidarität ist nicht zu beklagen. Wenn diese Hilfe finanziell nicht unbedingt trägt, hat dies verschiedene Gründe:

■ **Armut wird über die Generationen weitergegeben:** Typischerweise kommen Sozialhilfebeziehende nicht aus reichem Haus, vielmehr bestand die Armutsgefährdung oft schon in der Elterngeneration. Die Hilfe, die von dieser Seite geboten werden kann, ist deshalb begrenzt.

■ **«Assortive mating»:** Dieser soziologische Begriff umschreibt das selbe wie der deutsche Spruch «gleich und gleich gesellt sich gern». Bei der Partnersuche wie im Freundeschaftskreis bleiben oft ähnlich situierte Bevölkerungsgruppen unter sich. Wer selber armutsgefährdet ist, tut sich überproportional häufig mit Geliebten und Bekannten zusammen, die selber nicht viel Geld haben.

■ **Migration:** Obwohl Familien aus ärmeren Ländern durchaus auch ihre in reichere Länder migrierten Verwandten unterstützen, wie dies Untersuchungen der französischen Soziologin Claudine Attias-Donfut (2005) deutlich gemacht haben, verunmöglicht die Distanz ihnen doch die üblichen praktischen Wege zu helfen wie etwa das Zusammenleben. Dies ist mit ein Grund, warum AusländerInnen schneller sozialhilfeabhängig werden.

Wir gehen in unseren weiteren Analysen also davon aus, dass die Familien der bisher Leistungsbeziehenden ihnen im Allgemeinen helfen, so gut sie können, dass dieses Hilfspotenzial aber vor allem finanziell begrenzt ist. Die Beträge, die bisher bezahlt wurden, lassen wir so stehen, obwohl davon auszugehen ist, dass die Zahlungen in der Situation mit Bedarfsleistungen selten freiwillig erfolgen. Die offene Notlage der Betroffenen erachten wir als ebenfalls starken Zahlungszwang für die Verwandtschaft. Wir unterstellen sogar eine leichte Steigerung der Zahlungen, die wir gemeinsam mit den Spendeneingängen berechnen werden.

Was die **Spenden** an Armutsbetroffene in der Stadt Zürich in direkter Form oder über Hilfsorganisationen betrifft, ist von einer Zunahme in unbekannter Höhe auszugehen. Gemäss dem Spendenmonitor des Forschungsinstituts GfS Zürich tätigten 2004 nur 63 Prozent der Schweizer Haushalte überhaupt Spenden.

Das mittlere Spendenvolumen pro Haushalt belief sich auf 510 Franken pro Jahr. Anteil und Beträge können sich erfahrungsgemäss bei einmaligen Katastrophen (Hochwasser, Tsunami etc.) erhöhen. Von einem vergleichbaren Effekt ist jedoch in einer Dauersituation ohne Bedarfsleistungen nicht auszugehen.

Wie viel mehr würden die Armutsbetroffenen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen an Spenden und Verwandtenunterstützung erhalten? Im Szenario «worst case» definieren wir als unteren Rand, dass pro Haushalt in der Stadt Zürich ein zusätzlicher jährlicher Verwandtenunterstützungs- und Spendenbetrag von 100 Franken (oder rund einem Fünftel des heutigen Spendenvolumens) bezahlt wird. Im Szenario «best case» erhöhen wir diesen Beitrag auf einen oberen Rand von zusätzlichen 400 Franken (oder etwa vier Fünftel des heutigen Spendenvolumens). Das ergibt für die **privaten Haushalte** ein Unterstützungs- und Spendenvolumen von **15 bis 60 Mio. Franken**. Dabei wird angenommen, dass von den bestehenden 166'903 Haushalten in der Stadt Zürich (VZ 2000) rund 150'000 Haushalte Spenden tätigen können. Die restlichen Haushalte gehören selber dem untersten Einkommensquintil an und sind zu Spenden finanziell nicht in der Lage.

Wir nehmen zudem an, dass nebst den Haushalten auch die Firmen in der Stadt Zürich für die Armutsbetroffenen spenden. Da hier die Verwandtenunterstützungsbeiträge wegfallen, reduzieren wir den Betrag in beiden Szenarien auf die Hälfte. Dies ergibt bei 30'667 **Firmen** (Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2004) ein Spendenvolumen von **1.5 bis 6 Mio. Franken**.

Mit den bisher bestehenden und neu hinzukommenden Leistungen belaufen sich **Verwandtenunterstützung plus Spendenvolumen** im Alternativkostenszenario damit auf **32 bis 81 Mio. Franken**.

Alternative Erwerbseinkommen

Was für Möglichkeiten haben die heutigen Bedarfsleistungsbeziehenden, in einer Situation ohne Bedarfsleistungen ihr eigenes autonomes Einkommen zu erhöhen? Die Antwort auf diese Frage hängt stark von den Vorannahmen ab. Unterstellen wir Drittweltverhältnisse und fordern auch von Kindern, Alten und Kranken, für ihr Leben aufzukommen? Oder gehen wir von gängigen Schweizer Moralvorstellungen aus, wer arbeiten soll? Wir entscheiden uns hier für Zweiteres und gehen davon aus, dass folgende Gruppen auch in einer Situation ohne Bedarfsleistungen keinen zusätzlichen eigenen Erwerb realisieren:

■ **Kinder bis 18 Jahre und Altersrentner/innen** (damit fallen die Bezüger/innen von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen, Alimentenbevorschussung, einem Grossteil der Zusatzleistungen zur AHV/IV, von Jugend- und Familienhilfe sowie einem Teil der Sozialhilfe ausser Betracht).

■ **IV-Rentner/innen mit Teilrenten** (entfallen, weil bereits heute die erwartbaren Erwerbseinkommen - auch von Partner oder Partnerin - bei der Leistungsbemessung in Abzug gebracht werden).

■ **Personen in Ausbildung.**

■ Personen, die aus **gesundheitlichen Gründen** nicht erwerbsfähig sind.

■ Personen, deren **Betreuungs- und Pflegefähigkeit** sie an einer Erwerbsaufnahme hindert (v.a. Alleinzuständigkeit für Kinder unter drei Jahren) und die deshalb bereits im Chancenmodell von einer anderen Gegenleistung entbunden sind.

■ **Working Poor**, die bereits erwerbstätig sind, aber nicht genug Einkommen erwirtschaften (damit entfällt ein Teil der Sozialhilfe). Zwar ist nicht davon auszugehen, dass sie alle mit festen 100-Prozent-Pensen arbeiten. Aber sie würden wohl nicht plötzlich ihre Erwerbssituation durch Pensenerhöhungen verbessern können.

Tabelle 78: Anteil Erwerbsfähige unter den Sozialhilfebeziehenden (Anzahl Personen)⁷¹

	Working Poor	im EAM	unter 18	über 65	Betreuung	Ausbildung	auf Stellen- suche	arbeits- unfähig	Total
Gesamtzahl	1'469	1'995	4925	139	1'152	100	3'221	1'630	14'631
Berücksichtigt	0	1'995	0	0	0	0	3'221	0	5'215

Quelle: PROLeist-Daten Soziale Dienste Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Die in der Analyse **Verbleibenden** bilden das **Arbeitsangebot**. Es sind dies erstens die in **Tabelle 78** aufgeführten 5'215 Sozialhilfebeziehenden, die heute in Programmen des Ergänzenden Arbeitsmarkts untergebracht oder auf Stellensuche sind. Dazu kommen zweitens 231 Hinterbliebene im Erwerbsalter, die Zusatzleistungen beziehen. **Aus den insgesamt rund 29'000 Unterstützungsfällen ergibt sich also nur eine kleine Gruppe von insgesamt 5'446 Personen, die überhaupt die Möglichkeit hat, durch vermehrte Erwerbstätigkeit die eigene Situation zu verbessern.**

Nach der Ermittlung des Arbeitsangebots gilt es als Zweites abzuklären, auf welche Nachfrage dieses Angebot trifft. Wir gehen davon aus, dass die 5'446 Personen dem (schlecht qualifizierten) Anteil an der Bevölkerung entsprechen, der in der kurzen Frist kaum eine Chance hat, im ersten Arbeitsmarkt unterzukommen, nicht durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung abgedeckt ist und auch nicht auf Partner/in, Verwandte oder Ersparnisse zurückgreifen kann. Ihre **Erwerbschancen** sehen wir vorwiegend im informellen Sektor, der keinen regelmässigen und sozial abgesicherten Verdienst bietet. Typische Tätigkeiten im informellen Sektor sind selbständige Angebote von Produkten (Marktfahren, Hausieren) oder Dienstleistungen (Gartenpflege, Kost und Logis für UntermieterInnen, Wäschedienst, Reparatur- und Flickarbeiten), Schwarzarbeit von Dienstpersonal in Privathaushalten sowie Gelegenheitsjob bis hin zur Prostitution.

Aus soziographischen Untersuchungen wie z.B. dem Klassiker von Jahoda et al. (1975) wissen wir, dass Menschen auf eine Drucksituation wie den Wegfall des Einkommens, verbunden mit sehr grossen Schwierigkeiten, eine neue Einkommensbasis zu finden, sehr unterschiedlich reagieren. In dieser Untersuchung erweist sich ein knapper Viertel der Familien als ungebrochen. Diese Haushalte finden immer irgendwo wieder einen Ausweg. Gut zwei Drittel der Betroffenen resignieren: Sie richten sich in ihrer Armut ein. Und der verbleibende knappe Zehntel ist gebrochen. Diese Menschen landen auf der Strasse, stürzen such�bedingt ab, sterben teilweise sogar aufgrund von Vernachlässigung, Unterernährung oder Erfrieren. Da diese Untersuchung sich nicht auf Bedarfsleistungsbeziehende bezog, sondern die Reaktionen auf eine grosse Fabrikschliessung ohne die Existenz einer Arbeitslosenversicherung thematisierte, gehen wir für unsere Situation davon aus, dass der Anteil Leute, die keinen Ausweg aus ihrer Notsituation finden, in unserer Analyse tendenziell höher ist.

Damit wird es sehr schwierig zu definieren, ein wie hohes Einkommen diese Personen im Gesamtdurchschnitt realisieren könnten. Wir rechnen im Szenario «worst case» mit einem durchschnittlichen monatlichen Verdienst von 500 Franken und im Szenario «best case» mit 1000 Franken. Dies macht insgesamt ein **Einkommensvolumen von 32 bis 65 Mio. Franken** aus.

⁷¹ Die Kategorie Sonstiges (grossteils noch nicht erfasste Fälle), die 1185 Personen umfasst, wurde vereinfachend linear auf die übrigen Kategorien umgelegt.

Eingesparte Rückerstattungen der Leistungsbeziehenden

Die Leistungsbeziehenden zahlten 2004 rund **17 Mio. Franken** ans Sozialdepartement zurück. Der Grossteil davon betraf Zusatzleistungen zur AHV/IV. In der Gesamtrechnung ist mit zu berücksichtigen, dass mit den Bedarfsleistungen auch diese Rückerstattungen entfallen.

Werden die wegfallenden Bedarfsleistungen um die erwähnten drei kompensierenden Effekte korrigiert, so resultiert, wie in **Tabelle 79** ersichtlich, ein tatsächlicher Minderkonsum der Leistungsbeziehenden von 450 bis 533 Mio. Franken.

Tabelle 79: Minderkonsum der Leistungsbeziehenden in einer Situation ohne Bedarfsleistungen (in 1'000 Fr.)

Minderkonsum der Leistungsbeziehenden		Szenario «worst case»	Szenario «best case»
-	Wegfallende Bedarfsleistungen	- 613'868	- 613'868
+	Verwandtenunterstützung & Spenden	31'452	81'116
+	Alternativen Erwerbseinkommen	32'676	65'352
+	Eingesparte Rückerstattungen	16'983	16'983
=	Tatsächlicher Minderkonsum der Leistungsbeziehenden	- 532'757	- 450'417

Berechnungen BASS

11.2.1.2 Minderkonsum durch Beschäftigungsreduktion

Werden die Bedarfsleistungen eingestellt, sind 810 Beschäftigte des Sozialdepartements auf 572 Vollzeit-äquivalenten überflüssig. Ob in der Stadt Zürich so viele Arbeitsplätze mehr oder weniger bestehen, ist nicht ohne Folgen. Zwar gehen wir davon aus, dass die in der Regel gut qualifizierten Beschäftigten des Sozialdepartements auch diese Stellen eine Arbeit finden und im Durchschnitt den gleichen Lohn realisieren würden. Doch sie würden teilweise andere Beschäftigte verdrängen. Über das Ausmass der Effekte können wir nur spekulieren. Wir unterstellen kein Nullsummenspiel, sondern gehen davon aus, dass aufgrund der Arbeitsmarktdynamik die Hälfte der Beschäftigten ohne Verdrängung anderer absorbierbar ist. Die andere Hälfte allerdings ersetzt Personen, die dadurch arbeitslos werden. Dies betrifft 286 Vollzeit-äquivalente und ein Einkommensvolumen von 36.2 Mio. Franken. Da nicht alle erwerbslosen Personen sich bei der Arbeitslosenversicherung anmelden und diese auch nicht die ganzen Einkommen ersetzt, gehen wir davon aus, dass die Kosten für die ALV sich auf die Hälfte des Einkommensausfalls, also 18.1 Mio. Franken belaufen. Als Konsumvolumen fallen die ganzen **36.2 Mio. Franken** aus.

11.2.1.3 Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten

Hier spielt keinerlei Kompensationsmechanismus. Das von den Sachausgaben abhängige Konsumvolumen von **28 Mio. Franken** fällt gänzlich weg.

11.2.1.4 Minderkonsum insgesamt

Der **tatsächliche Minderkonsum** der Leistungsbeziehenden, der Minderkonsum durch Beschäftigungsreduktion sowie der Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten belaufen sich insgesamt, wie in **Tabelle 80** dargestellt, auf **515 bis 597 Mio. Franken**. Aus den Zahlenverhältnissen ist auch ersichtlich, dass der Konsumrückgang die Leistungsbeziehenden weitaus am stärksten trifft.

Tabelle 80: Minderkonsum in einer Situation ohne Bedarfsleistungen insgesamt (in 1000 Fr.)

	Szenario «worst case»	Szenario «best case»
- Tatsächlicher Minderkonsum der Leistungsbeziehenden	- 532'757	- 450'417
- Minderkonsum durch Beschäftigungsreduktion	- 36.234	- 36.234
- Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten	- 27'995	- 27'995
= Minderkonsum insgesamt	- 596'986	- 514'646

Berechnungen BASS

11.2.2 Mehrkonsum der Steuerzahlenden

Da die Finanzierung der Bedarfsleistungen über eine Umverteilung via Steuerzahlungen erfolgt, stellt ihr Wegfall für bessergestellte Bevölkerungsgruppen eine Steuerersparnis dar. Sie haben in einer Situation ohne Bedarfsleistungen potenziell mehr Geld für den Konsum zur Verfügung. Doch auch hier existieren kompensierende Effekte, die dafür sorgen, dass nicht die ganze Steuerersparnis in den Konsum fliesst, wie **Tabelle 81** veranschaulicht.

Tabelle 81: Bestimmung des tatsächlichen Mehrkonsums der Steuerzahlenden in einer Situation ohne Bedarfsleistungen

Mehrkonsum der Steuerzahlenden	
+	Steuerersparnis durch Wegfall der Bedarfsleistungen
-	Verwandtenunterstützung & Spenden
-	Erhöhung der Sparquote
-	Vermögensbildung der Firmen
-	Substitutionseffekt der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden
=	Tatsächlicher Mehrkonsum

Darstellung BASS

Verwandtenunterstützung und Spenden müssen aufgebracht werden im selben Umfang, wie wir sie bei der Berechnung des Minderkonsums vermutet haben. Eine höhere Sparquote der natürlichen Personen und eine höhere Vermögensbildung bei den Firmen reduzieren das Volumen des Mehrkonsums ebenfalls. Zudem substituiert ein Teil der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden auch sonst bestehenden Konsum.

Der erste Schritt der Analyse, die Bestimmung der Ersparnis für die verschiedenen Akteurgruppen, ist direkt aus Tabelle 76 ersichtlich. Die weiteren Schritte der Analyse differenzieren wir im Folgenden nach den einzelnen Akteurgruppen.

11.2.2.1 Mehrkonsum der Steuerzahlenden in der Stadt Zürich

Steuerersparnis

Steuerzahlende natürliche und juristische Personen (Firmen) in der Stadt Zürich beteiligen sich über zwei Wege an der Finanzierung der Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich: über die Gemeinde- und über die Kantonssteuern. Wie Tabelle 76 zeigt, entfallen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen für die Stadt Kosten in der Höhe von 413 Mio. Franken. Der Kanton wird um 153 Mio. Franken entlastet. Von dieser zweiten Summe werden aber 39 Prozent ebenfalls durch Steuerzahlende in der Stadt Zürich gedeckt, was

59 Mio. Franken entspricht.⁷² Hinzu kommt der Wegfall von Rückzahlungen «anderer», die wir den Stadt-zürcher Firmen zuordnen, weil sie zum grössten Teil Dienstleistungen des Ergänzenden Arbeitsmarkts betreffen. Insgesamt beläuft sich die Entlastung für die Steuerzahlenden in der Stadt Zürich so auf **482 Mio. Franken**.

Doch wie teilen sich diese Ersparnisse auf die Steuerzahlenden auf? Wie in Kapitel 8 ermittelt, werden 63.5 Prozent der Steuern in der Stadt Zürich von natürlichen Personen bezahlt und 36.5 Prozent von Firmen. Die **Privatpersonen** sparen also **300 Mio. Franken** und die **Firmen 182 Mio. Franken**. Gehen wir davon aus, dass die Steuereinsparungen als lineare Senkung des Steuersatzes weitergegeben werden, so fallen sie je nach Einkommensdezil und Zusammensetzung des Haushalts sehr unterschiedlich aus (vgl. **Tabelle 83**). **Im Endeffekt kommen nur 0.3 Prozent der Entlastung (unter 1 Mio. Fr.) dem untersten Einkommensdezil zu Gute, dagegen 53.7 Prozent dem obersten Dezil (161 Mio. Fr.).**

Verwandtenunterstützung und Spenden

Die Annahmen zu diesem Bereich sind in Abschnitt 11.2.1 zum Minderkonsum der Leistungsbeziehenden bereits ausgeführt und begründet worden. Verwandte und Spendende bezahlen insgesamt zwischen 32 und 81 Mio. Franken. Als Spendende wurden Haushalte und Firmen in der Stadt Zürich eingesetzt. Bei den Verwandten wissen wir hingegen nicht, wo sie wohnen. Um eine Doppelzählung zu vermeiden, reduzieren wir die genannten Beträge um die bereits heute bezahlten 15 Mio. Franken, ohne zu klären, wo die Zahlenden wohnen. Dagegen gehen wir davon aus, dass der in der Spendenrechnung enthaltene Mehrbetrag allein in der Stadt Zürich anfällt. Die Reduktion des Mehrkonsums beläuft sich auf **17 bzw. 66 Mio. Franken**.

Ein spezielles Problem stellen für die Verwandten die wegfallenden Zahlungen für Pflegeleistungen im Bereich der Zusatzleistungen zu AHV/IV dar. Sie können diese entweder selber finanzieren, was ihr persönliches Konsumvolumen reduziert, oder die Pflege persönlich unbezahlt übernehmen, was ihre Erwerbsfähigkeit einschränkt. Aufgrund der Datenlage haben wir nicht die Möglichkeit, die Effekte genauer quantitativ zu analysieren. Deshalb gehen wir davon aus, dass die finanziellen Effekte beider Lösungen sich im oben ausgewiesenen Total von Verwandtenunterstützung und Spenden bereits abbilden.

Erhöhung der Sparquote

Die Sparquote der natürlichen Personen unter den Steuerzahlenden der Stadt verändert sich durch zwei Mechanismen. Einerseits entspricht die Einstellung der Bedarfsleistungen einer Umverteilung von unten nach oben: Das Geld, welches in einer Situation mit Bedarfsleistungen bedürftigen Haushalten zur Verfügung steht, liegt in einer Situation ohne Bedarfsleistungen in der Hand besser gestellter Haushalte, die einen höheren Anteil ihres Einkommens sparen. Andererseits müssen die bisher gegen Armut abgesicherten Haushalte versuchen, dieses Risiko nun individuell durch eigene Vorsorge in der Form von Ersparnissen abzudecken.

■ **Erhöhung aufgrund der Einkommensumverteilung:** Aus der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE kennen wir die Sparquoten der verschiedenen Einkommensklassen (vgl. . Sie liegt in der untersten Einkommensklasse bei -12% und steigt bis zur höchsten Klasse auf +23%. Diese Quoten lassen sich den Haushaltstypen und Einkommensdezilen gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE 2004 zuordnen, die wir bereits in Kapitel 8 analysiert haben (vgl. **Tabelle 82**).

⁷² Aufteilung analog zur Zahl der Haushalte.

Tabelle 82: Sparquoten der Haushaltstypen nach Einkommensdezilen

Dezile	Allein- stehend	2 Erw. Personen	Verheiratet ohne Kinder	Verheiratet 1-2 Kinder	Verheiratet 3+ Kinder	Alleinerziehe nd	3 Erwachsene mit/o. Kinder	Durchschn. HH
1	-12.0%	-12.0%	-12.0%	-12.0%	-12.0%	-12.0%	-12.0%	-12.0%
2	-12.0%	-12.0%	-12.0%	5.4%	8.0%	5.4%	5.4%	-5.4%
3	-12.0%	5.4%	5.4%	8.0%	8.0%	5.4%	8.0%	0.3%
4	5.4%	5.4%	5.4%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	6.1%
5	5.4%	8.0%	8.0%	12.7%	23.2%	8.0%	12.7%	7.5%
6	5.4%	12.7%	12.7%	12.7%	23.2%	12.7%	12.7%	8.2%
7	8.0%	12.7%	12.7%	23.2%	23.2%	12.7%	23.2%	11.5%
8	8.0%	12.7%	12.7%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	12.5%
9	12.7%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	17.4%
10	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%	23.2%
Gesamt								

Quelle: EVE 2003; SAKE 2004; Berechnungen BASS

Durch die Umverteilungswirkung erhöht sich der gesparte Anteil an den Einkommen insgesamt um **52.4 Mio. Franken**, das Konsumvolumen sinkt um den selben Betrag (vgl. **Tabelle 83**).

■ **Erhöhung aufgrund individueller Vorsorge gegen Armut:** Bei der Analyse des Versicherungseffekts in Kapitel 8 haben wir den individuell bestehenden Wert der Versicherung gegen Armut berechnet (vgl. Tabelle 48), der gleichzeitig als Wert dafür herangezogen werden kann, wie viel Haushalte mit verschiedenen Einkommen sparen müssten, um sich gegen Armutsrisiken abzusichern. Wir nehmen für die Berechnung hier allerdings an, dass Haushalte im ersten (untersten) und zweiten Einkommensdezil keine Möglichkeit haben, sich durch Ersparnissen gegen Armutsrisiken abzusichern, da sie heute per Saldo entsparen, das heisst bereits mehr ausgeben als einnehmen. Insgesamt sparen die Privathaushalte in einer Situation ohne Bedarfsleistungen aufgrund des Zwangs, sich individuell gegen Armut abzusichern, **74 Mio. Franken** zusätzlich, was wiederum das Konsumvolumen um gleich viel reduziert (vgl. Tabelle 83).

Tabelle 83: Zusätzliches Sparen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen

Einkommensdezile	Anteile an Steuerersparnis in %	Anteile an Steuerersparnis in 1000 Fr.	Sparquote heute	zusätzliches Sparen durch Einkommens- umverteilung in 1000 Fr.	zusätzliches Sparen zur Absicherung gegen Armut in 1000 Fr.	zusätzliches Sparen total
1	0.3%	908	-12.0%	0	0	0
2	1.6%	4'655	-5.4%	0	0	0
3	2.3%	7'021	0.3%	23	27'463	27'486
4	3.5%	10'495	6.1%	643	14'120	14'762
5	4.8%	14'435	7.5%	1'085	8'756	9'840
6	6.2%	18'591	8.2%	1'517	5'198	6'715
7	7.4%	22'238	11.5%	2'549	4'783	7'333
8	8.8%	26'351	12.5%	3'299	3'120	6'420
9	11.3%	33'847	17.4%	5'899	2'172	8'070
10	53.7%	160'961	23.2%	37'411	8'374	45'785
Summe		299'504		52'425	73'987	126'412

Berechnungen BASS

Die Erhöhung der Sparquote führt insgesamt zu einer **Reduktion des Konsumvolumens** um **126.4 Mio. Franken**.⁷³

⁷³ Den möglichen volkswirtschaftlichen Gewinn durch eine Erhöhung der Sparquote (wie auch die Vermögensbildung der Firmen im folgenden Abschnitt) beziehen wir nicht in die Analyse mit ein, weil für die Schweiz bereits von einem Sparüberhang auszugehen ist. Das Zinsniveau ist sehr tief, was begünstigt, dass Geldanlagen ins Ausland abfliessen. Wir erachten die Wahrscheinlichkeit, dass die gesparten Gelder in einer Situation ohne Bedarfsleistungen der Zürcher Wirtschaft zu Gute kommen, auch aufgrund der sinkenden Standortattraktivität für gering.

Vermögensbildung der Firmen

Von einem analogen Effekt gehen wir auch bei den Firmen aus, die einerseits einen etwas höheren Gewinnspielraum erhalten, andererseits sich aber auch verpflichtet fühlen könnten, mehr Reserven für Notfälle zu bilden. Vereinfachend nehmen wir an, dass die Firmen die Hälfte ihrer Steuerersparnis von 147 Mio. Franken für Vermögensbildung und Reserven im weitesten Sinne verwenden und mit der anderen Hälfte ihren Output und damit auch die Zahl der Arbeitsplätze in dem Masse erhöhen, wie dies auch beim sonstigen Konsum der Fall ist. Die dem Konsum entzogene Summe beläuft sich auf **91 Mio. Franken**.

Substitutionseffekt der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden

Der letzte kompensierende Effekt ergibt sich daraus, dass die Steuerzahlenden auch Kunden bzw. Kundinnen des in einer Situation ohne Bedarfsleistungen wachsenden informellen Sektor sind. In Abschnitt 11.2.1 wurde beim Minderkonsum der Leistungsbeziehenden angenommen, dass sie in einer Situation ohne Bedarfsleistungen alternative Erwerbseinkommen im informellen Sektor realisieren, die total 32 («worst case») bis 65 Mio. Franken («best case») einbringen. Wir gehen davon aus, dass diese Dienstleistungen und Produkte lokal gekauft werden und damit auch in Konkurrenz stehen zu Dienstleistungen und Produkten, die in der Stadt Zürich im ersten Arbeitsmarkt produziert werden. Andererseits ist ebenso davon auszugehen, dass die Ausdehnung des informellen Sektors insgesamt zu einer Mehrproduktion führen könnte, insofern als zu den durch die Informalität ermöglichten Tiefpreisen Dinge verkauft werden können, die heute keinen Markt finden. Wir wissen nicht, in welchem Masse bestehende Arbeitsplätze durch die neue Billigkonkurrenz verdrängt werden oder sich der Markt ausdehnt. Deshalb gehen wir davon aus, dass beide Effekte je zur Hälfte spielen. Der Substitutionseffekt in der Höhe von **16 bis 32.5 Mio. Franken** jedoch reduziert den Konsum auf der Seite der Steuerzahlenden um diesen Betrag.

Zusammenfassung

Die Einsparung der Kosten für die Bedarfsleistungen in der Höhe von 482 Mio. Franken schlägt sich nicht einmal zur Hälfte in einem **Mehrkonsum** der Steuerzahlenden in der Stadt Zürich nieder. Dieser Mehrkonsum ist, wie Tabelle 84 zeigt, im **«worst case»**-Szenario, das aus der Sicht der Leistungsbeziehenden so bezeichnet ist, mit **232 Mio. Franken** höher als im **«best case»**-Szenario mit **165 Mio. Franken**.

11.2.2.2 Mehrkonsum der Steuerzahlenden ausserhalb der Stadt Zürich sowie der Beitragszahlenden der Sozialversicherungen

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen werden auch die Steuerzahlenden im Kanton Zürich ausserhalb der Stadt sowie Steuerzahlende des Bundes, die Sozialversicherungen (inkl. Krankenkassen) und Heimatbehörden im Ausland entlastet. Auch dadurch wird Mehrkonsum möglich. Um sein Ausmass zu ermitteln, gehen wir sinngemäss vor wie in der Analyse auf Stadtebene.

Steuerzahlende des Kantons Zürich (ohne Stadt)

Die **Steuerentlastung** beläuft sich hier auf **93 Mio. Franken**. In Analogie zur obigen Analyse ordnen wir davon 59 Mio. Franken natürlichen Personen und 34 Mio. Franken Firmen zu. Spenden erwarten wir von dieser Seite nicht, da annahmegemäss die Bedarfsleistungen überall abgeschafft würden, die Steuerzahlenden ausserhalb der Stadt also eher für die Armen in ihren eigenen Gemeinden spenden würden. Bei der Erhöhung der Sparquote fällt der Vorsorgeaspekt weg, nicht aber der Umverteilungseffekt. Er beläuft sich analog berechnet auf 10.6 Mio. Franken. Die Firmen bilden im gleichen Masse Vermögen und entziehen damit 17 Mio. Franken dem Konsum. Insgesamt beläuft sich der **tatsächliche Mehrkonsum** damit auf **65.6 Mio. Franken**.

Steuerzahlende des Bundes

Der Bund wird in einer Situation ohne Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich **um 88.8 Mio. Franken entlastet**. Die Steuerentlastung (über direkte Bundessteuer wie Mehrwertsteuer) kommt letztlich nur natürlichen Personen zu Gute. Wir gehen davon aus, dass die Umverteilungswirkung jener der Staatssteuern vergleichbar ist, da die direkte Bundesteuer etwas progressiver und die Mehrwertsteuer etwas weniger progressiv wirken. Das Sparvolumen steigt folglich um 15.9 Mio. Franken. Der **tatsächliche Mehrkonsum** liegt damit bei **72.9 Mio. Franken**.

Beitragszahlende der Sozialversicherungen (inkl. Krankenkassen)

Die **Entlastung** der Sozialversicherungen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich beträgt **11.2 Mio. Franken**. Dies ist weniger als die 18.1 Mio. Franken an Arbeitslosengeldern, die wegen der Verdrängungseffekte im Arbeitsmarkt neu zu zahlen sind. Damit ergibt sich ein **tatsächlicher Minderkonsum** von **6.9 Mio. Franken**.

Heimatbehörden im Ausland

Sie werden um **6.9 Mio. Franken** entlastet. Wir haben keine Anhaltspunkte, wie die Gelder alternativ verwendet werden, also gehen wir davon aus, dass die Zahl dem **Mehrkonsum** entspricht.

11.2.2.3 Tatsächlicher Mehrkonsum im Überblick

Die Effekte sind in **Tabelle 84** nochmals zusammengefasst. Hier zeigt sich, dass die Beitragszahlenden der Sozialversicherungen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen schlechter fahren als heute. Eine Entlastung, die zu Mehrkonsum führt, stellt die gleiche Situation jedoch für die Steuerzahlenden in der Stadt, im restlichen Kanton und beim Bund dar.

Tabelle 84: Mehrkonsum der Steuerzahlenden in einer Situation ohne Bedarfsleistungen (in 1'000 Fr.)

	Stadt «worst case»	Stadt «best case»	Kanton (ohne Stadt)	Bund	Sozialversicherungen	Heimatbehörden Ausland
+ Steuerersparnis durch Wegfall der Bedarfsleistungen	481'784	481'784	93'137	88'761	11'221	6'895
- Verwandtenunterstützung & Spenden	- 16'554	- 66'355	---	---	---	---
- Erhöhung der Sparquote	- 126'228	- 126'228	- 10'585	- 15'886	---	---
- Vermögensbildung der Firmen	- 91'140	- 91'140	- 16'998'	---	---	---
- Substitutionseffekt der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden	- 16'338	- 32'676	---	---	---	---
- Neue Belastung	---	---	---	---	-18'116	---
Tatsächlicher Mehrkonsum	231'523	165'385	65'554	72'875	- 6'895	6'895

Berechnungen BASS

11.2.3 Zusammenfassender Vergleich von Mehr- und Minderkonsum

Um die Auswirkungen einer Situation ohne Bedarfsleistungen fürs Konsumvolumen zu ermitteln, müssen nun der Minderkonsum der Leistungsbeziehenden, der Beschäftigungsreduktion und der wegfallenden Sachkosten dem Mehrkonsum der Steuerzahlenden und der Beitragszahlenden der Sozialversicherungen gegengestellt werden (vgl. **Tabelle 85**). Während der Minderkonsum hauptsächlich, aber nicht ausschliesslich Personen aus der Stadt Zürich betrifft, sicher aber Personen in der Region Zürich, fällt der Mehrkonsum auch ausserhalb von Stadt und Kanton Zürich an. Wir halten deshalb zwei Sichtweisen aus-

einander: Wir bilanzieren einerseits die Veränderung im Raum Zürich, der vereinfachend Stadt und Kanton umfasst. Hier fällt der gesamte Minderkonsum, aber nicht der gesamte Mehrkonsum an. Die Bilanz ist aus dieser Sicht notgedrungen negativer als in einer Gesamtsicht, die auch den Mehrkonsum mit einbezieht, welcher ausserhalb des Kantons Zürich durch die Einsparung der Bedarfsleistungen möglich wird.

Tabelle 85: Vergleich von Minder- und Mehrkonsum in einer Situation ohne Bedarfsleistungen
(in 1'000 Fr.)

Minderkonsum	Mehrkonsum Steuerzahlende im Raum Zürich (Stadt+Kanton)	Mehrkonsum ausserhalb des Raums Zürich
Leistungsbeziehende – 532'757 bis – 450'417	Stadt Zürich +231'523 bis +165'385	Bund 72'875
Beschäftigungsreduktion – 36'234	Kanton Zürich (ohne Stadt) 65'554	Sozialversicherungen – 6'895
Wegfallende Sachkosten – 27'995		Heimatbehörden im Ausland 6'895
Konsum total – 596'986 bis –514'646	+297'077 bis +230'939	+72'875

Berechnungen BASS

Insgesamt wird jedoch weder im Szenario «worst case» noch im Szenario «best case» der Minderkonsum, mit dem hauptsächlich die heute Bedarfsleistungsbeziehenden leben müssen, durch einen Mehrkonsum der finanziell Entlasteten auch nur annähernd kompensiert. Im **Raum Zürich** resultiert eine **Konsumreduktion** von **300 Mio. Franken** im Szenario «worst case» (aus der Sicht der Leistungsbeziehenden) oder **284 Mio. Franken** im Szenario «best case» (vgl. **Tabelle 86**). In der **Gesamtsicht** geht der Konsum nur um **227 Mio. Franken** («worst case») oder **211 Mio. Franken** («best case») zurück. Der Unterschied ist wie erwähnt damit erklärbar, dass die finanzielle Entlastung ausserhalb des Raums Zürich ebenfalls zu Mehrkonsum führt, während sich der Minderkonsum auf Zürich konzentriert.

Tabelle 86: Reduktion der Konsumvolumen (in 1'000 Fr.)

Reduktion Konsumvolumen	Raum Zürich (Stadt+Kanton)	Gesamtsicht
Szenario «worst case»	299'909	227'034
Szenario «best case»	283'707	210'832

Berechnungen BASS

Wie sich die Reduktion des Konsumvolumens auf die Beschäftigungsbilanz und die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge auswirkt, wird in den folgenden Abschnitten skizziert. Für die Berechnung dieser Effekte wird das Konsumvolumen um die Mehrwertsteuer bereinigt. Zudem gehen wir davon aus, dass die Streichung der Bedarfsleistungen im Durchschnitt wie eine lineare Kürzung wirkt und wir sie folglich analog wie die zuvor bestehenden Gesamttransfers über die verschiedenen Konsumkategorien verteilen können.

11.3 Beschäftigung

Wären in einer Situation ohne Bedarfsleistungen mehr oder weniger Leute beschäftigt als heute? Es sind verschiedene Effekte, welche die Beschäftigungslage gegenüber einer Situation mit Bedarfsleistungen verändern:

■ **Wegfallende Beschäftigung im Sozialdepartement:** 810 Personen auf 572 Vollzeitstellen werden im Sozialdepartement überflüssig. Auch wenn sie eine andere Arbeit finden, dehnt sich deswegen nicht der Arbeitsmarkt um so viele Stellen aus. Wie vorne ausgeführt, gehen wir davon aus, dass die Hälfte andere Personen aus dem Arbeitsmarkt verdrängt. Die Zahl der Erwerbslosen steigt also um 286. Wir gehen davon aus, dass die zusätzliche Erwerbslosigkeit überwiegend den Raum Zürich trifft.

■ **Wegfallendes Konsumvolumen:** Das Konsumvolumen reduziert sich im Raum Zürich um 284 bis 300 Mio. Franken, in der Gesamtsicht immer noch um 211 bis 227 Mio. Franken. Bereinigt um die Mehrwertsteuer und mit dem durchschnittlichen Beschäftigungseffekt aus dem Kapitel 4 hochgerechnet, ergibt sich folgende Bilanz: Der Raum Zürich verliert 2'173 bis 2'297 direkt vom durch die Bedarfsleistungen ausgelösten Konsumvolumen abhängige Arbeitsplätze. Zudem verschwinden 320 bis 338 indirekt abhängige Arbeitsplätze, die mehrheitlich selber nicht im Raum Zürich zu verorten sind. In der Gesamtsicht gehen 1'615 bis 1'739 direkt und 238 bis 256 indirekt abhängige Arbeitsplätze verloren.⁷⁴

Mit den Arbeitsplätzen fallen auch die **Nettoeinkommen** weg, die heute von den dort Beschäftigten realisiert werden. Wir berechnen sie nur für die direkt abhängigen Arbeitsplätze, da die indirekt abhängigen Arbeitsplätze zu einem bedeutenden Teil im Ausland liegen dürften, die volkswirtschaftliche Situation im Raum Zürich oder der Schweiz also kaum tangieren. Diese wegfallenden Nettoeinkommen belaufen sich im **Raum Zürich** auf total **151 bis 160 Mio. Franken**, in der **Gesamtsicht** auf **130 bis 139 Mio. Franken**.

■ **Wegfall der Konkurrenzierung durch den Ergänzenden Arbeitsmarkt:** Für die Ermittlung der Verdrängungseffekte des Ergänzenden Arbeitsmarkts halten wir uns an die Studie von Aeppli et al. (2004) zu den Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte, in der die Stadt Zürich einen Untersuchungsschwerpunkt bildet. Die Abgrenzungen und das Detailvorgehen unterscheiden sich in dieser Untersuchung von unserer Analyse der Gegenleistungen in Kapitel 7, und das Erhebungsjahr ist 1999. Trotzdem erachten wir die pro Teilnehmendenplatz ausgewiesene Verdrängungsrate von 23 bis 54 Prozent aufgrund der Substitution regulärer Beschäftigung und der Verdrängung von privaten Anbietern für realistisch. Wir gehen also davon aus, dass bei einem Wegfall des Ergänzenden Arbeitsmarkts von den in unsere Analyse einbezogenen 466 Vollzeitäquivalenten ein in der Mitte der genannten Bandbreite gewählter Anteil von 38.5 Prozent im regulären Arbeitsmarkt bestehen würden. Dies entspricht 179 Vollzeitäquivalenten für tief qualifizierte Beschäftigte.

Tabelle 87: Gesamtbilanz der Beschäftigungseffekte (in Vollzeitäquivalenten)

Beschäftigungseffekt		Raum Zürich	Gesamtsicht
Zusätzliche Erwerbslose durch Wegfall der Beschäftigung im Sozialdepartement		- 286	- 286
Wegfallendes Konsumvolumen Szenario worst case	direkt abhängig	- 2'297	- 1'739
	indirekt abhängig	(- 338)	- 256
Wegfallendes Konsumvolumen Szenario best case	direkt abhängig	- 2'173	- 1'615
	indirekt abhängig	(- 320)	- 238
Wegfall der Konkurrenzierung durch den EAM		+179	+179
Bilanz	Szenario worst case	- 2'404	- 2'102
	Szenario best case	- 2'280	- 1'960

Berechnungen BASS; Werte in Klammern werden nicht mit summiert.

■ **Alternativer Erwerb im informellen Sektor:** Wir haben in Abschnitt 11.2.1 berechnet, dass 5'446 Personen in einer Situation ohne Bedarfsleistungen eine Beschäftigung im informellen Sektor aufnehmen und damit ein marginales Einkommen realisieren würden. Da sie keinerlei Einkommensgarantien haben und auch kaum eine soziale Absicherung, lässt sich diese Beschäftigung im informellen Sektor weder auf Vollzeitäquivalente umrechnen noch sonst wie mit den Arbeitsplätzen im regulären Arbeitsmarkt zusammenzählen und so in die quantitative Analyse integrieren. Da davon ausgegangen wird, dass aus diesen

⁷⁴ Die in den Berechnungen verwendete durchschnittliche Wertschöpfung pro Vollzeitäquivalent (des Konsums der Leistungsbeziehenden) beläuft sich bei den direkt abhängigen Arbeitsplätzen auf 126'377 Franken, bei den indirekt abhängigen auf 857'972 Franken.

Arbeitsverhältnissen kaum Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge resultieren, werden sie auch in die Analysen in Abschnitt 11.4 nicht integriert.

Die Effekte sind in **Tabelle 87** nochmals zusammengefasst. Die Beschäftigungsbilanz sieht für den Raum Zürich in beiden Szenarien mit einem Minus von 2'280 («best case») bis 2'404 Vollzeit-Arbeitsplätzen («worst case») schlechter aus als in der Gesamtsicht, in der ein Minus von 1'960 bis 2'102 Vollzeit-Arbeitsplätzen resultiert.

11.4 Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge

Reduziert sich das Konsumvolumen, so leidet nicht nur die Beschäftigung, auch die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge gehen zurück. Die Berechnungswege zur Bestimmung der wegfallenden Summen werden aus dem Kapitel 6 zu den entsprechenden Bruttoeffekten übernommen.⁷⁵ Die Resultate sind in **Tabelle 88** dargestellt. Da das Konsumvolumen von 6.9 Mio. Franken, das zu Gunsten der Heimatbehörden ins Ausland fließt, keine auf diesem Weg berechenbaren Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge zur Folge hat, wurde es hier ausgeschlossen. Dagegen wurden jene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zum Effekt der Konsumreduktion hinzugezählt, die direkt im Zusammenhang mit Transferzahlungen vom Sozialdepartement übernommen werden. Es sind dies 3 Mio. Franken, die der AHV/IV zukommen, und 899'000 Franken Gemeindesteuern in der Stadt Zürich.

Tabelle 88: Wegfallende Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge (in 1'000 Fr.)

	Raum Zürich worst case	Raum Zürich best case	Gesamtsicht worst case	Gesamtsicht best case
Steuereinnahmen				
Mehrwertsteuer	12'338	11'672	9'047	8'381
Direkte Bundessteuern	2'372	2'249	2'074	1'933
Kantonssteuern	6'459	6'126	5'648	5'265
Gemeindesteuern	8'779	8'373	7'789	7'323
Steuern total	29'948	28'419	24'558	22'902
Sozialversicherungsbeiträge				
AHV/IV	18'570	17'766	16'614	15'692
Pensionskassen	13'053	12'379	11'413	10'640
Andere	3'094	2'934	2'705	2'522
Sozialversicherungen total	34'717	33'080	30'732	28'854

Berechnungen BASS

Auch da sind die Effekte im Raum Zürich (Stadt und Kanton) noch negativer als der Gesamteffekt, was die Verlagerung von Konsumvolumen und Arbeitsplätzen aus der Region Zürich in andere Gebiete der Schweiz widerspiegelt. Der **Steuerausfall** liegt für die **Stadt Zürich** (inkl. einem nicht näher bestimm- baren kleinen Anteil, der an andere Gemeinden im Kanton geht) um **8.6 Mio. Franken**, für den **Kanton** um **6.3 Mio. Franken**. Andere Kantone und ihre Gemeinden, die bei dieser Umverteilung gewinnen, mildern die Gesamtbilanz für diese zwei Staatsebenen in der Gesamtsicht etwas. Der **Bund** verliert durch Mindereinnahmen bei der Mehrwert- und der direkten Bundessteuer **10.3 bis 11.1 Mio. Franken**.

Im **Raum Zürich** gehen die **Sozialversicherungsbeiträge** um **33 bis 35 Mio. Franken** zurück. Mehr als die Hälfte des Ausfalls betrifft die AHV. Die soziale Absicherung der Bevölkerung verschlechtert sich ent-

⁷⁵ Weil der Konsum, der gegenüber einer Situation mit Bedarfsleistungen wegfällt, überwiegend den Leistungsbeziehenden zufällt, werden die entsprechenden Multiplikatoren aufgrund der Durchschnittsverhältnisse bei den Transferleistungen (und nicht bei den Prozesskosten) gebildet.

sprechend. Die Bilanz in der **Gesamtsicht** fällt wiederum durch Kompensationseffekte etwas milder aus. Es gehen **rund 30 Mio. Franken** an Sozialversicherungsbeiträgen verloren.

11.5 Gegenleistungen

Die in Kapitel 7 ermittelten **20.5 Mio. Franken** Bruttonutzen der Gegenleistungen von Sozialhilfebeziehenden, die über die Tätigkeiten im Ergänzenden Arbeitsmarkt realisiert werden, fallen im Raum Zürich an. Mit dem EAM verschwinden auch sie. Die Tatsache, dass der EAM zu einem gewissen Teil Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt verdrängt, haben wir im vorangehenden Abschnitt 11.3 bei den Beschäftigungseffekten berücksichtigt.

11.6 Versicherungseffekt

Wie in Kapitel 8 gezeigt wurde, haben die Bedarfsleistungen auch für Personen, die selber keine Leistungen beziehen, einen **Nettowert** als obligatorische staatliche Versicherung gegen Armut, der sich auf **48 Mio. Franken** veranschlagen lässt. Dieser Wert fällt in einer Situation ohne Bedarfsleistungen dahin. Der Wegfall der Versicherung gegen Armut führt zudem über den Zwang zu individueller Vorsorge zu einer Erhöhung der Sparquote und reduziert den Konsum, wie in Abschnitt 11.2.2.1 ausgeführt.

11.7 Überbrückungsfunktion

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen schiesst das Zürcher Sozialdepartement anderen Behörden und Sozialversicherungen im Bereich der Bedarfsleistungen keine Mittel mehr vor und erbringt auch keine ungedeckten Verwaltungsleistungen mehr. In der Gesamtsicht ändert sich dadurch die Nutzenbilanz nicht, weil die Kosten nur hin und her geschoben werden. Aber die Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den untersuchten Akteurguppen ändert sich sehr wohl, was im zusammenfassenden Kosten-Nutzen-Vergleich zu berücksichtigen sein wird.

11.8 Nicht messbare Effekte und Verhaltensänderungen

Wir kommen hier einerseits auf die nicht messbaren Nutzenwirkungen zurück, die in Kapitel 10 ausgeführt wurden: Sozialkapital, Vermittlungswirkung, Investitionen in Kinder und Jugendliche, gesundheitsökonomische Wirkungen und Standortattraktivität (Abschnitt 11.8.1). Es fragt sich, wie sie sich in einer Situation ohne Bedarfsleistungen verändern würden. Als zweites gehen wir auf gewisse gesamtwirtschaftliche Effekte ein, wie sie die im Einleitungskapitel zitierte Rebecca Blank (2002) als ganz zentral sieht für die Beurteilung der ökonomischen Effizienz von Bedarfsleistungen. Sie hängen alle mit Verhaltensänderungen zusammen, die sich nicht direkt messen lassen und deshalb hier auch nicht quantifiziert wurden (Abschnitt 11.8.2).

11.8.1 Nicht messbare Nutzendimensionen

Sozialkapital

Das nicht individuell besitzbare Sozialkapital, das aus der Zugehörigkeit zu einer Gruppe, aus menschlichen Beziehungen und generalisiertem Vertrauen besteht, sinkt in dem Mass, als Menschen ohne Bedarfsleistungen durch Desintegrationsprozesse die **Beziehungsnetze** verlieren, auf die sie sich heute abstützen. Diese Gefahr ist gross, wie dies am Beispiel der Familien in der neueren soziologischen Literatur gezeigt wird (z.B. Attias-Donfut 2000, Künemund/Motel 2000, Hugentobler 2003). Familien werden darin zwar übereinstimmend als lebenslanger Generationenverbund gesehen. Sie entsprechen aber längst nicht

immer dem selbstverständlich verfügbaren Solidaritätsnetz, von dem die Familienrhetorik gerne ausgeht. Der Punkt ist nicht einfach, dass es gute und schlechte Familien gibt. Familienbeziehungen sind nicht konfliktgeladen oder harmonisch, sondern können prinzipiell beides sein. Sie beinhalten schwebende Widersprüche, die nicht auflösbar sind, wie beispielsweise die Spannungsfelder von Abhängigkeit und Autonomie oder Nähe und Distanz (vgl. Lüscher in Lüscher/Liegle 2003).

Das familiäre Hilfsnetz stösst auch deshalb an Grenzen der Belastbarkeit. Aus diesem Grund konkurrenzieren sich professionelle und informelle Hilfe grundsätzlich nicht, sondern ergänzen sich: Öffentliche Hilfe ermöglicht oft erst, dass Verwandte die Last tragen können. Was die Familie leisten kann, hängt auch mit der Schichtzugehörigkeit zusammen. Privilegierte können Hilfe weitgehend privat organisieren und ihre Kinder auch selber finanziell unterstützen. Öffentliche Bedarfsleistungen kommen den Schlechtergestellten zu Gute. Sie ersetzen die private Hilfe nicht, sondern verstärken den sozialen Zusammenhang in der Familie, gerade weil sie Situationen der Überforderung entschärfen.

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen ist aber nicht nur das Beziehungsnetz der Familie und des engsten Freundeskreises betroffen. Es leidet auch das **generalisierte Vertrauen**. Soziale Gegensätze verschärfen sich und mit ihnen das Konflikt- und Gewaltpotenzial. Immobilienverwaltungen, Lebensmittelläden, Zahnärzt/innen, Leasing- und Kreditinstitute und grundsätzlich alle Firmen müssen die Zahlungsfähigkeit ihrer Kundschaft sorgfältiger abklären und verstärkt damit rechnen, dass gewisse Verträge nicht eingehalten werden können oder sie mit Sicherheitsproblemen konfrontiert werden. Die dadurch anfallenden sogenannten Transaktionskosten (Kosten der Information, Kontrolle und Durchsetzung von Verträgen) steigen. Dies belastet die Wirtschaft als Ganzes. Es kommen nicht mehr alle heute getätigten Transaktionen zu Stande, und das Wirtschaftswachstum sinkt entsprechend.

Vermittlungswirkung

Mit den Bedarfsleistungen fällt auch die Vermittlungswirkung von Integrationsprogrammen und persönlichen Beratung auf individueller Ebene weg. Tendenziell verstärkt sich die Ausgrenzung ohne die langfristigen Effekte sozialer Integration und ohne die über die persönliche Beratung gegebene Möglichkeit, die eigenen Rechte auch ohne Geld und Vorwissen geltend machen zu können. Der monetäre Anreiz zu arbeiten dagegen ist ohne Bedarfsleistungen grösser denn je. Allerdings haben wir in Abschnitt 11.2.1 gezeigt, dass es in den 29'000 Fällen nur 5'446 Personen gibt, die nach landläufigen Schweizer Moralvorstellungen grundsätzlich arbeitsfähig wären. Und auch sie können nur in dem Mass mehr arbeiten, als der Arbeitsmarkt sie absorbieren kann.

Investitionen in Kinder und Jugendliche

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen werden Eltern in finanziell prekären Lagen, die oftmals mit anderen Problemen einhergehen, vom Stress der minimalen Existenzsicherung nicht mehr entlastet. Sie erhalten auch keine Hilfe mehr, um sich sozial und beruflich zu integrieren. Kinderschutzmassnahmen sind nur noch möglich, wo die Familie sie finanzieren kann. Alleinerziehende mit finanzschwachen oder zahlungsunwilligen Expartnern stehen ohne Alimente da. Mit dem Wegfall der Kleinkinderbetreuungsbeiträge stünden auch Mütter, die durch die Geburt eines Kindes in eine finanzielle Notlage geraten, ohne Unterstützung durch die öffentliche Hand da.

Die Ausschlusstendenzen werden dadurch auch für die Kinder in prägender Art verstärkt. Der Risikofaktor Armut hinterlässt tiefere Spuren und die Gefahr steigen, dass sie selber lebenslang in prekärer und schlecht bezahlter Arbeit verharren. Dieser Zusammenhang zwischen dem Ausmass sozialer Ungleichheit heute und dem sozialen Ausschluss in der nächsten Generation ist in der Literatur solide belegt.

Gesundheitsökonomische Wirkungen

Auch wenn die KV-Prämienverbilligung annahmegemäss bestehen bleibt, macht sie nur 46.5 Prozent der heute über Bedarfsleistungen finanzierten Medizinalkosten aus. Im Bereich der Sozialhilfe ist der Unterschied kleiner als bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV: Hier werden 73 Prozent der Leistungen weiter finanziert. Bei den Zusatzleistungen dagegen sind es nur noch 26 Prozent. Arme Leute werden sich die Gesundheitsversorgung also in vielen Fällen nicht mehr leisten können, dies insbesondere dort, wo sie nicht über die Grundversicherung abgedeckt sind, wie dies etwa bei Suchttherapien, einem Teil der Pflege- und Betreuungskosten sowie den meisten Zahnarztkosten der Fall ist. Da in gewissen Bereichen medizinische Leistungen nicht verweigert werden dürfen, fallen v.a. im Bereich von Selbstbehalten und Kostenbeteiligungen Fehlbeträge an, die auf die eine oder andere Art letztendlich wieder an der Allgemeinheit hängen bleiben, also keine echten Einsparungen darstellen. Zudem wird den Massnahmen im Suchtbereich, aber auch beim begleiteten Wohnen ohne materielle Grundsicherung der Boden entzogen. Die Chance, auf diesen Wegen zurück in die Gesellschaft zu finden, steht nur noch jenen offen, deren Familien sich das finanziell leisten können.

Standortattraktivität

Wer sich nicht mehr auf ehrlichem Weg ernähren kann und keine Hilfe erhält, muss nicht, aber kann in die Kriminalität abrutschen. Es ist mit mehr Aggression und Gewalt zu rechnen. Dies führt zu höheren Polizeikosten. Doch nicht nur die abnehmende Sicherheit im öffentlichen Raum, auch offen in den Strassen sichtbare Armut und Verwahrlosung beeinträchtigen Zahl und Kauflust der Laufkundschaft. Selbst die Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft haben zwei Seiten: Erwähnt wurden bereits die Kostenentlastung, die teilweise durch erhöhte Spenden kompensiert wird, sowie die steigenden Transaktionskosten. Gleichzeitig müssen die Firmen mit einem stärkeren internen wie öffentlichen Druck rechnen, soziale Verantwortung wahrzunehmen, was – wie im nächsten Abschnitt auszuführen bleibt – die Arbeitsmarktflexibilität beeinträchtigt.

11.8.2 Gesamtwirtschaftliche Effekte

Spar- und Investitionsverhalten

Laut den Grundannahmen der Volkswirtschaftslehre stellen Ersparnisse gleichzeitig Investitionen dar. Die Volkswirtschaft könnte also von einer höheren Sparquote profitieren. Diese Annahme ist im vorliegenden Fall irrelevant, weil Kapital sich international wesentlich problemloser verschieben lässt als Arbeitskräfte. Da viele SchweizerInnen jedoch Anlagen in Schweizer Franken bevorzugen, besteht trotzdem ein gewisser Effekt der Überinvestition in Unternehmen aus der Schweiz, die zu günstigen Zinsen für diese führt. Auch dieser Mechanismus schützt aber nicht die Region Zürich. Vielmehr ist hier durch vermehrte offene Armut und eine Zunahme der Kleinkriminalität von einer Verschlechterung des Investitionsklimas auszugehen. Die Gesamtbilanz des Investitionsverhaltens in Zürich könnte auch deshalb negativ sein, weil es für viele KleininvestorInnen einfacher ist, Risiken wie einen Sprung in die Selbständigkeit zu wagen, wenn sie eine soziale Mindestabsicherung im Rücken gewährleistet wissen.

Arbeitsanreize und Lohndruck

Die Existenz von Bedarfsleistungen im Erwerbsalter hat auf das Lohngefüge zwei gegensätzliche Effekte: Die ArbeitgeberInnen können nicht nur hemmungsloser Personen entlassen, die keine volle Leistung bringen oder nicht gut ausgelastet sind, sie können auch tiefere Löhne zahlen, weil die Sozialhilfe die Einkommen der Betroffenen aufbessert. Für die ArbeitnehmerInnen jedoch funktioniert vor allem das Sozialhilfeniveau als implizite Lohnuntergrenze. Sie sind in einer Situation mit Bedarfsleistungen tendenziell

weniger bereit, sich auf extrem schlechte Arbeitsbedingungen und weit unter dem Existenzminimum liegende Löhne einzulassen.

Ohne Bedarfsleistungen geraten die Arbeitnehmenden unter einen höheren Druck, jede Arbeit zu allen Bedingungen anzunehmen. Andererseits müssen sie auch stärker Druck machen, dass ihnen existenzsichernde Löhne bezahlt werden. Insgesamt ist mit einer Verschlechterung der Erwerbssituation von Menschen im Tieflohnbereich auszugehen. Sinkende Löhne aber stürzen neue Gruppen von Personen, die sich bislang gerade über Wasser halten konnten, in Existenzprobleme. Statistisch gesehen ist diese Gruppe, die neu an Lebensstandard und damit auch an Konsummöglichkeiten einbüsst, wesentlich grösser als jene der heutigen Bedarfsleistungsbeziehenden im Erwerbsalter.

Die ArbeitgeberInnenseite ist mit einer Verschlechterung der Qualität der Arbeitskräfte konfrontiert. Dies durch die nicht mehr für alle bezahlbare Gesundheitsversorgung, durch die zunehmende Desintegration gewisser Beschäftigtengruppen sowie durch die mangelnde Humankapitalbildung der in schwierigen Verhältnissen aufwachsenden Kinder und Jugendlichen. Obwohl die Arbeitskräfte zu flexiblen Arrangements bereiter sind als je, wird auf der anderen Seite der Druck steigen, dass Unternehmen ihre soziale Verantwortung wahrnehmen und ihren Beschäftigten nicht durch Hire-und-Fire-Praktiken die Existenzgrundlage entziehen. Wie dies zum Beispiel die Krisenerfahrungen aus den 1930er Jahren deutlich machen, sinkt dadurch die Flexibilität des Arbeitsmarkts.

Effekte auf dem Wohnungsmarkt

Was passiert auf dem Wohnungsmarkt, wenn eine grössere Zahl von Personen ihre Mieten nicht mehr zahlen können und nicht in der Lage sind, zu regulären Preisen etwas zu mieten? Eine allgemeine Absenkung des Niveaus der Mieten ist nicht zu erwarten. Vielmehr gehen wir von einer Zweiteilung des Wohnungsmarktes aus mit bestimmten Gebieten und Wohnungsstrukturen, die von dieser Entwicklung betroffen sind, und einem davon nicht tangierten «regulären» Wohnungsmarkt. Dabei sind zwei Entwicklungen denkbar: Bleibt Wohnraum knapp und kann er regulär vermietet werden, steigt in den Armutsgruppen die durchschnittliche Personenzahl pro Wohnung an. Starke Überbelegungen werden Realität. Ist der Wohnraum an schlechten Lagen jedoch nicht beliebig andersweitig vermietbar, so werden die Besitzer möglichst kein Geld mehr in den Unterhalt solcher Liegenschaften stecken, sodass sie allmählich verslumpen.

12 Kosten-Nutzen-Bilanz

Die Kosten der realen Situation mit Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich werden in diesem Kapitel mit den Nutzenwirkungen verglichen, die sich gegenüber einer Situation ohne Bedarfsleistungen ergeben, wie sie in Kapitel 11 hergeleitet wurden. Wir ziehen diese Kosten-Nutzen-Bilanz zunächst für den Raum Zürich (Abschnitt 12.1) und anschliessend in einer Gesamtsicht (Abschnitt 12.2).

Die **Kosten** können wir direkt aus den in Kapitel 9 eruierten Finanzflüssen ablesen. Die in der Stadt Zürich ausbezahlten Bedarfsleistungen kosteten im Jahr 2004 **insgesamt 714 Mio. Franken**. Davon wurden *614 Mio. Franken* als Hilfe zur *Existenzsicherung* an die Leistungsbeziehenden ausbezahlt. Die restlichen *100 Mio. Franken* flossen vor allem in *Beratung und Betreuung*, deckten aber auch sämtliche *Verwaltungskosten*. Die persönliche Hilfe trägt dazu bei, Sozialkapital zu erhalten, sie hat Vermittlungswirkungen, stellt oft auch eine Investition in Kinder und Jugendliche dar und ist gesundheitsökonomisch relevant. Die in die Armutsbekämpfung investierten Mittel der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe hatten für die Leistungsbeziehenden also ganz **direkte positive Wirkungen**, die hier jedoch nicht im Fokus der Analyse stehen. Gemessen wird hier nur der Nutzen, der darüber hinaus für die Gesamtgesellschaft entsteht.

Bei der Bilanzierung dieser **gesamtgemeinschaftlichen Nutzenwirkungen**, die wir in Kapitel 11 beziffert haben, sind zusätzliche Überlegungen nötig. Nicht alle Nutzenwirkungen lassen sich in der Gesamtbilanz einfach zusammenzählen. Dies aus zwei Gründen: Es würde erstens zu *Doppelzählungen* führen, weil wir in Kapitel 11 sowohl die durch die Bedarfsleistungen ermöglichte Erhöhung des Konsumvolumens und die davon abhängigen Arbeitsplätze berechnet haben, als auch deren Folgenutzen in Form von zusätzlichen Einkommen und darauf bezahlten Steuern und Sozialversicherungen. Um eine Doppelzählung zu vermeiden, beziehen wir hier das Konsumvolumen selbst nicht in die Gesamtbilanz mit ein, sondern nur die dadurch ermöglichten Nettoeinkommen auf zusätzlichen Arbeitsplätzen sowie die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge, welche durch diese Einkommen möglich werden. Das zweite Problem ist, dass im Fall der Überbrückungsfunktion wie bereits erwähnt Kosten und Nutzen nur zwischen einzelnen Institutionen, Behörden und Personen hin- und hergeschoben werden, ohne dass durch dieses *Nullsummenspiel* ein Gesamtnutzen im volkswirtschaftlichen Sinn entsteht. Gleichwohl sind diese Kostenverschiebungen in der Gesamtbilanz nicht zu vernachlässigen. Die gewählte Lösung besteht darin, den Nutzen aus der Überbrückungsfunktion des Zürcher Sozialdepartements separat zu resümieren (Abschnitt 12.3).

Die verbleibenden zwei Nutzendimensionen - der Wert der Bedarfsleistungen im Erwerbsalter als Versicherung gegen Armut sowie der Nettonutzen der im Ergänzenden Arbeitsmarkt bestehenden Gegenleistungen - können problemlos zum übrigen Nutzen hinzugezählt werden. Nicht mitgerechnet, aber trotzdem aufgeführt sind die nicht messbaren Nutzendimensionen.

Da wir die Nutzenwirkungen in Kapitel 11 in zwei Szenarien gerechnet haben, weisen wir auch in der Gesamtbilanz sowohl das «worst case»- als auch das «best case»-Szenario (aus Sicht der Leistungsbeziehenden) aus.

12.1 Kosten-Nutzen-Bilanz für den Raum Zürich

Da viele Nutzenwirkungen der Bedarfsleistungen nicht an der Stadtgrenze Halt machen, wählen wir als Referenzrahmen hier nicht die Stadt, sondern den grösseren «Raum Zürich». Aufgrund der Datenlage können wir diesen nicht als Agglomeration fassen, sondern definieren ihn vereinfachend als Stadt und Kanton Zürich. In diesem Raum ermöglichten die in der Stadt ausbezahlten Bedarfsleistungen 2004 ein **zusätzliches Konsumvolumen von 284 bis 300 Mio. Franken** und sicherten **2'280 bis 2'404 zusätzli-**

che Arbeitsplätze. Diese positiven Wirkungen schlagen sich in der Kosten-Nutzen-Bilanz nieder, die in **Tabelle 89** im Überblick dargestellt ist.

Zunächst zur **Kostenseite**: Von den Gesamtkosten der Bedarfsleistungen werden 62 Prozent in der Stadt selber und 83 Prozent im Raum Zürich finanziert. Dies sind insgesamt **593 Mio. Franken**. Die Finanzierung erfolgt in erster Linie über Steuern. Den Rest tragen Firmen bei, die Leistungen beim Ergänzenden Arbeitsmarkt beziehen, sowie Rückzahlungen der Leistungsbeziehenden. Alle übrigen Kostenträger, selbst die Verwandten, haben wir nicht dem Raum Zürich zugeordnet, weil davon auszugehen ist, dass sie überwiegend nicht von dort stammen.

Auf der **Nutzenseite** fällt für die Gesamtgesellschaft im Raum Zürich ein Nutzen von **267 bis 278 Mio. Franken** an. Mit anderen Worten: **Pro Franken, der für die Armutsbekämpfung in der Stadt Zürich ausgegeben wird, fliessen zwischen 45 und 50 Rappen an die Gesamtgesellschaft zurück.**

Der gesamtgesellschaftliche Nutzen setzt sich aus verschiedenen Teileffekten zusammen: Auf den durch die Bedarfsleistungen gesicherten zusätzlichen Arbeitsplätzen werden *zusätzliche Nettoerwerbseinkommen* von *151 bis 160 Mio. Franken* realisiert. Die Beschäftigten zahlen *8.4 bis 8.8 Mio. Franken Gemeindesteuern*, die allerdings nicht unbedingt in der Stadt Zürich selber anfallen, und *6.1 bis 6.5 Mio. Franken Kantonssteuern*. Auch sie könnten ausnahmsweise anderen Kantonen als Zürich zu Gute kommen. Die Beschäftigten selber profitieren davon, dass sie mit *zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen* von *33.1 bis 34.7 Mio. Franken* ihre soziale Absicherung verbessern können. Gleichzeitig senkt dies die Wahrscheinlichkeit, dass sie künftig auf Bedarfsleistungen angewiesen sein werden, was wiederum die Steuerzahlenden entlastet. Die Bedarfsleistungen haben zudem einen Wert von *48 Mio. Franken* als *Versicherung gegen Armut* im Erwerbsalter. Die *Gegenleistungen* von Sozialhilfebeziehenden im Ergänzenden Arbeitsmarkt stiften einen weiteren Nutzen von *20.5 Mio. Franken*.

Tabelle 89: Kosten-Nutzen-Vergleich für den Raum Zürich (in 1'000 Fr.)

	Kosten	Nutzen	worst case	best case
Steuerzahlende in der Stadt Zürich	412'969	Nettoeinkommen auf zusätzlichen Arbeitsplätzen	159'534	151'299
Steuerzahlende im Kanton ZH	152'683	Gemeindesteuern auf Zusatzeinkommen	8'779	8'373
		Kantonssteuern auf Zusatzeinkommen	6'459	6'126
Kundschaft EAM	9'920	Sozialversicherungsbeiträge auf Zus.eink.	34'717	33'080
Rückzahlungen Leistungsbeziehende	16'983	Versicherungswirkung	47'974	47'974
		Gegenleistungen	20'522	20'522
		<i>Nicht messbarer Nutzen: Standortattraktivität, flexibler Arbeitsmarkt, Sozialkapital, Vermittlungswirkung, Investitionen in Kinder & Jugendliche, gesundheits-ökonomische Wirkungen</i>		
Total	592'555		277'986	267'373

Berechnungen BASS

In dieser Rechnung sind die *nicht messbaren Nutzendimensionen* noch nicht berücksichtigt, die in der Literatur allgemein als sehr beachtlich eingeschätzt werden. Die erhöhte *Standortattraktivität* kommt allen an die Kosten Mitzahlenden zu Gute: Sie führt zu besseren Rahmenbedingungen für Firmen und einer höheren Lebensqualität für alle. Dasselbe gilt für den Aspekt der *Investitionen in Kinder und Jugendliche*,

die nur existieren, so lange Bedarfsleistungen samt der damit verbundenen persönlichen Hilfe bestehen. Von ihnen profitieren selbstverständlich zunächst Kinder und Jugendliche selber, aber auch Firmen, für die die künftige Qualität des Produktionsfaktors Humankapital verbessert wird, und schliesslich die Steuerzahlenden in der Masse, als die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Unterstützten Jungen von heute später finanziell auf eigenen Beinen stehen können.

Auch die *gesundheitsökonomische Bilanz* der Bedarfsleistungen dürfte positiv ausfallen. Sie erhöht zum einen die Lebensqualität der Betroffenen. Weil der Zugang zum Gesundheitswesen garantiert bleibt, können zum anderen in vielen Bereichen grössere Gesundheitsschäden in Zukunft vermieden werden. Die unter den Begriff *Vermittlungswirkung* gefasste Integrationsförderung oder Verhinderung der Desintegration der einzelnen Leistungsbeziehenden, die mit der Existenz des Bedarfsleistungssystems steht und fällt, kommt in erster Linie jenen selber zu Gute, aber auch allen anderen Menschen, die mit ihnen zu tun haben. In dem Mass, als die Bedarfsleistungen durch ihre Kombination mit Beratung und Integrationsprogrammen auch die Bildung von sozialen Netzwerken fördert und gesamtgesellschaftlich das generalisierte Vertrauen fördert, helfen sie mit, nicht individuell besitzbares *Sozialkapital* aufzubauen.

12.2 Kosten-Nutzen-Bilanz in der Gesamtsicht

Nicht alle Kosten der in der Stadt Zürich gewährten Bedarfsleistungen werden im Raum Zürich getragen. Aber auch die Nutzenwirkungen beschränken sich nicht auf diesen Raum. Deshalb ziehen wir auch eine Gesamtbilanz aus einer geografischen Gesamtsicht. In dieser Gesamtsicht ermöglichten die in der Stadt ausbezahlten Bedarfsleistungen 2004 ein im Vergleich zum Raum Zürich etwas tieferes **zusätzliches Konsumvolumen von 211 bis 227 Mio. Franken** und sicherten so **1960 bis 2102 zusätzliche Arbeitsplätze**. Das Resultat ist dadurch erklärbar, dass in einer Situation ohne Bedarfsleistungen ein Teil der Konsumverluste im Raum Zürich in anderen Teilen der Schweiz sowie im Ausland kompensiert werden, wie dies in Kapitel 11 ausgeführt wurde.

Die Kosten-Nutzen-Bilanz ist in **Tabelle 90** im Überblick ersichtlich. Auf der **Kostenseite** sind neu der Bund, die Verwandten, die Sozialversicherungen und die Heimatbehörden im Ausland in die Rechnung aufgenommen. Die Summe entspricht nun den Totalausgaben von **714 Mio. Franken**.

Auf der **Nutzenseite** bemisst sich der Zusatznutzen, den die Bedarfsleistungen über die Armutsbekämpfung hinaus stiften, auf **268 bis 281 Mio. Franken**. Er ist also aufgrund der genannten Kompensationseffekte beim Konsumvolumen nicht sehr viel grösser als im Raum Zürich selber, obwohl neue Nutzendimensionen mit einbezogen wurden. Die Gesamtbilanz ist etwas ungünstiger. Aber auch in der Gesamtsicht lässt sich festhalten: **Pro Franken, der für die Armutsbekämpfung in der Stadt Zürich ausgegeben wird, fliessen fast 40 Rappen an die Gesamtgesellschaft zurück.**

Der Nutzen setzt sich wiederum aus verschiedenen Teileffekten zusammen. Wie bereits in der Bilanz für den Raum Zürich bestehen *Nettoeinkommen auf den zusätzlichen Arbeitsplätzen*, die in der Gesamtsicht wegen der kleineren Anzahl Arbeitsplätze mit *130 bis 139 Mio. Franken* etwas tiefer ausfallen. Dasselbe gilt für die *Gemeindesteuern* von nun *7.3 bis 7.8 Mio. Franken*, die *Kantonssteuern* von *5.3 bis 5.6 Mio. Franken* sowie die *Sozialversicherungsbeiträge* von *29 bis 31 Mio. Franken*. Neu kommen in der Gesamtsicht jedoch *direkte Bundessteuern* von um *2 Mio. Franken* mit ins Spiel, die ebenfalls von den zusätzlich Beschäftigten berappt werden. Die über Bedarfsleistungen ermöglichten höheren Konsumvolumen lösen zudem *Mehrwertsteuern* von *8.4 bis 9 Mio. Franken* aus, die ebenfalls an den Bund fliessen. Die Beschäftigungswirkung der Bedarfsleistungen führt gleichzeitig zu einer *Entlastung der Arbeitslosenversicherung (ALV)* um *18 Mio. Franken*.

Tabelle 90: Kosten-Nutzen-Vergleich in der Gesamtsicht (in 1'000 Fr.)

	Kosten	Nutzen	worst case	best case
Steuerzahlende in der Stadt Zürich	412'969	Nettoeinkommen auf zusätzlichen Arbeitsplätzen	139'491	130'043
Steuerzahlende im Kanton Zürich	152'683	Gemeindesteuern auf Zusatzeinkommen	7'789	7'323
Kundschaft EAM	9'920	Kantonssteuern auf Zusatzeinkommen	5'648	5'265
Rückzahlungen der Leistungsbeziehenden	16'983	Dir. Bundessteuern auf Zusatzeinkommen	2'074	1'933
		Mehrwertsteuern auf Mehrkonsum	9'047	8'381
Steuerzahlende Bund	88'761	Sozialversicherungsbeiträge auf Zusatzeinkommen	30'732	28'854
Verwandte	14'898			
Sozialversicherungen	11'221	Einsparung ALV durch tiefere Arbeitslosigkeit	18'117	18'117
Heimatbehörden im Ausland	6'895	Versicherungswirkung	47'974	47'974
		Gegenleistungen	20'522	20'522
		<i>Nicht messbarer Nutzen: Standortattraktivität, flexibler Arbeitsmarkt, Sozialkapital, Vermittlungswirkung, Investitionen in Kinder & Jugendliche, gesundheitsökonomische Wirkungen, eingesparte Verwandtenunterstützung und unbezahlte Pflegeleistungen, verhinderte Rückwanderung Unterstützungsbedürftiger</i>		
Total	714'330		281'394	268'412

Berechnungen BASS

Auch in der Gesamtsicht sind die *nicht messbaren Nutzendimensionen* bei dieser Rechnung nicht berücksichtigt. Wie bereits für den Raum Zürich ausgeführt, wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die positiven Wirkungen von Bedarfsleistungen bezüglich Standortattraktivität, Flexibilität des Arbeitsmarkts, Sozialkapital, bessere persönliche Integration aufgrund der Vermittlungswirkung, Langzeiteffekte der Investitionen in Kinder und Jugendliche und in den Gesundheitszustand der ärmeren Bevölkerungsteile beträchtlich sind. Neu rückt in der Gesamtbetrachtung auch ins Blickfeld, dass die in den allermeisten Fällen ebenfalls nicht wohlhabenden Verwandten um sonst unabdingbare Unterstützungsleistungen und vor allem im Fall der Zusatzleistungen zur AHV/IV auch um unbezahlte Pflegearbeit entlastet werden. Für die ausländischen Heimatbehörden dürften die Zahlungen an in Zürich Unterstützte mehr oder weniger einem Nullsummenspiel entsprechen. Viele dieser Personen wären sonst wohl zur Rückwanderung gezwungen und müssten in der Heimat auch unterstützt werden.

12.3 Kosten-Nutzen-Bilanz aus Sicht der verschiedenen Behörden und Sozialversicherungen

Aus einer rein fiskalischen Sicht sind die Bedarfsleistungen für die **Stadt Zürich** ein grosses Verlustgeschäft. Wie aus den obigen Kosten-Nutzen-Zusammenstellungen hervorgeht, bleibt der Hauptteil der Kosten für Bedarfsleistungen an die Einwohnerinnen und Einwohner an der Stadt selber hängen. Die Gemeindesteuern, die auf der Nutzenseite anfallen, machen nur einen Bruchteil der Kosten aus und fliessen

erst noch nur teilweise an die Stadt, weil die auf den durch die Bedarfsleistungen gesicherten Arbeitsplätzen Beschäftigten nicht unbedingt da wohnen. Dass die Kosten-Nutzen-Bilanz für den Raum Zürich (Stadt und Kanton) aus einer volkswirtschaftlichen Sicht viel positiver aussieht, haben wir in Abschnitt 12.1 bereits dokumentiert.

Bei einer Bilanzierung aus der Sicht der anderen beteiligten Behörden und Sozialversicherungen ist mit zu berücksichtigen, dass die Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich eine Überbrückungsfunktion haben, die ihnen zu Gute kommt, obwohl diese Kostenverschiebungen keinen Zusatznutzen im volkswirtschaftliche Sinn stiften. Die Beträge, um die es geht, sind in **Tabelle 91** zusammengestellt.⁷⁶

Tabelle 91: Nutzen aus der Überbrückungsfunktion des Zürcher Sozialdepartements bei Bedarfsleistungen

	Zinskosten	Ungedeckte Verwaltungs- kosten	Total
Kanton	6'370	19'637	26'006
Bund	1'945	1'807	3'752
Sozialversicherungen	1'287	8'292	9'579
Leistungsbeziehende und Verwandte	528	2'124	2'652
Übrige	136	1'056	1'192
Total	10'266	32'916	43'182

Berechnungen BASS

Als Hauptnutzniesser der Überbrückungsleistungen erscheint mit 26 Mio. Franken der Kanton, wobei dieser in verschiedenen Bereichen (KV-Prämienverbilligung, ZUG-Leistungen) selber nur eine Durchgangsstelle für Zahlungen Dritter darstellt. Die Zahl ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. An zweiter Stelle folgen die Sozialversicherungen, wobei hier knapp die Hälfte der 9.6 Mio. Franken allein auf das Konto der IV gehen. Von der Überbrückungsfunktion profitiert auch der Bund (3.8 Mio. Fr.) noch stärker als die Leistungsbeziehenden und ihre Verwandten (2.7 Mio. Fr.).

Da viele Nutzendimensionen nicht zwischen Stadt und **Kanton Zürich** aufteilbar sind, haben wir sie in Abschnitt 12.1 zum Raum Zürich zusammengefasst. Hier bleibt nur nachzutragen, dass die Stadt für den Kanton die genannten Überbrückungsleistungen von rund 26 Mio. Franken übernimmt.

Der **Bund** erhält in einer fiskalischen Sicht von den 88.8 Mio. Franken, die er an die Bedarfsleistungen zahlt, 14.1 bis 14.9 Mio. Franken via Steuereinnahmen und durch Überbrückungsleistungen der Stadt Zürich wieder zurück. Hier wird sich der Kostenteiler mit dem Neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen bald verändern. Wie dies den Finanzausgleich zwischen Kanton und Stadt beeinflussen wird, ist derzeit offen.

Überaus günstig ist die Kosten-Nutzen-Bilanz des Stadtzürcher Bedarfsleistungssystems für die **Sozialversicherungen**: Sie erstatten 11.2 Mio. Franken für vorgeschossene Leistungen ans Sozialdepartement zurück. Allein die Überbrückungskosten, die an der Stadt hängen bleiben, machen jedoch bereits 9.6 Mio. Franken aus. Zudem entlasten die Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich die ALV um 18.1 Mio. Franken und sie ermöglichen erst noch zusätzliche Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen von rund 30 Mio. Franken. Dieses Zusammenspiel von Bedarfsleistungen und Sozialversicherungen darf bei einer Ge-

⁷⁶ Im Unterschied zu den Analysen im Teil B zu den Bruttoeffekten im gesamten Sozialdepartement sind hier nur die Zahlen ausgewiesen, die tatsächlich Bedarfsleistungen betreffen.

samtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Sozialausgaben im weiteren Sinn nicht vergessen gehen.

13 Literatur und Datenquellen

Literatur

- AEPPLI, Daniel C. (2003): Resultate zur statistischen Evaluation des Chancenmodells. Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich.
- AEPPLI, Daniel C.; Brigitte HOFFMANN; Roland THEISS (1998): Ausgesteuerte in der Schweiz, ein Situationsbericht. Bern
- AEPPLI, Daniel C.; Roli KÄLIN; Walter OTT; Matthias PETERS (2004): Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. NFP 45 Sozialstaat, Zürich, Verlag Rüegger
- ATKINSON, Anthony B. (1987): Income Maintenance and Social Insurance. In: Ellen J. AUERBACH and Martin S. FELDSTEIN (Hg.): Handbook of Public Economics, II. Amsterdam, pp. 779-908.
- ATTIAS-DONFUT, Claudine (2000): Familialer Austausch und soziale Sicherung. In: Kohli Martin, Marc Szydlík (Hrsg.) (2000): Generationen in Familie und Gesellschaft, Opladen: Leske+Budrich, S. 222-237.
- BARR, Nicholas (1998): The Economics of the Welfare State (Third Edition), Oxford University Press
- BARR, Nicholas (2001): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. In: BARR, Nicholas (Hg.) (2001): Economic Theory and the Welfare State, Vol. I, Cheltenham, p. 24-86.
- BAUER, Tobias; Silvia STRUB; Heidi STUTZ (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich/Chur
- BAUER, Tobias; Beat BAUMANN (2003): Familien, Armut und Politik. FamPra 2/2003, S. 273-304.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (2003): Vergleichsgruppenanalyse zu Kosten und Nutzen von zwei Modellprojekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Gütersloh
- BISIG, Brigitte, Felix GUTZWILLER Hrsg. (2004): Gesundheitswesen Schweiz: Gibt es Unter- oder Überversorgung? Die Bedeutung von Sozialschicht, Wohnregion, Nationalität, Geschlecht und Versicherungsstatus. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45, Verlag Rüegger, Zürich/Chur
- BLANK, Rebecca M. (2002): Can Equity and Efficiency Complement Each Other? NBER Working Paper Series No. 8820
- BLANK, Rebecca M., FREEMAN Richard B. (1993): Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility, NBER Working Paper Series No. 4338
- BOWLES, Samuel; Herbert GINTIS; Melissa OSBORNE GROVES (eds.) (2005): Unequal Chances. Family Background and Economic Success. New York (Russell Sage Foundation), Princeton and Oxford (Princeton University Press)
- BRENT, Robert J. (1996): Applied Cost-Benefit Analysis, Cheltenham and Brookfield (Edward Elgar)
- BRENT, Robert J. (2003): Cost-Benefit Analysis and Health Care Evaluations, Cheltenham and Northampton (Edward Elgar)
- BRÖKER, Andreas H.; SCHÖNIG Werner (2004): Kosten-Nutzen-Relationen bei Sozialer Arbeit - Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose. WSI Mitteilungen 8/2004
- BÜCHEL, F. et al. (2001): The Impact of Poverty on Children's School Attendance. Evidence from West Germany, in: K. VLEMINCKX; T. SMEEDING (eds.): Child Well-being in Modern Nations. Bristol (The Policy Press)
- BÜHLMANN, Jacqueline; Beat SCHMID (1999): Unbezahlt - aber trotzdem Arbeit: Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit, Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

- BÜHLMANN, Michelle (2004): Das Chancenmodell: Ein finanzielles Anreizmodell in der Sozialhilfe der Stadt Zürich. Eine Evaluation aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ergänzenden Arbeitsmarktes, Lizentiatsarbeit. Edition Soziothek, Bern
- BÜHLMANN, Michelle; Yvonne KIND; Christina STÜCHELI (2005): Das Chancenmodell - Gegenseitigkeit und Anreize zur beruflichen und sozialen Integration in der Sozialhilfe. Zwischenbericht aus der Pilotphase, Sozialdepartement der Stadt Zürich. Zürich.
- BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT (2005): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2004, Bern
- BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT BAG (2004): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2002, Bern
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1997): Die schweizerische Statistik der Sozialhilfeempfänger, Grobkonzept, Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2001): La statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale, Conception détaillée, Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2004): Sozialbericht Kanton Zürich 2002. Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005): Sozialbericht Kanton Zürich 2003. Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005): Sozialbericht Kanton Zürich 2004. Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005): Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte Kantonsziffern 2004. Bern
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2003): Sozialhilfestatistik, Leitfaden zur Durchführung der Erhebung. Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2004): Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Stand 01.01.2002. Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2004a): Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2002. Grossregionen, Neuchâtel.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS (2005): Buchhaltungsergebnisse schweizerischer Unternehmen Geschäftsjahre 2001-2002, Neuchâtel
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK und SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS FÜR WISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG (SNF) (2004): Leben in der Schweiz 2020. Working Paper 1_02 Swiss Household Panel, Neuchâtel
- CHAMBERLAND/BOUCHARD/BEAUDRY (1986): Conduites abusives et négligentes envers les enfants: Réalités canadienne et américaine, 18 Canadian Journal on Behaviour and Sociology 1986, S. 391-411
- CON_SENS GmbH (2004): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2003. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik. Hamburg
- CORINA, A.; S. Danziger (1997): Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries. Oxford University Press
- DANZIGER, S.; J. WALDVOGEL (2000): Securing the Future. Investing in Children from Birth to College. New York (Sage Russell)
- DUNCAN, G.; J. BROOKS-GUNN (1997): Consequences of Growing up Poor. New York (Sage Russell)
- DUNCAN, G.; J. BROOKS-GUNN; KATO KLEBANOV (1994): Economic Deprivation and Early Childhood Development, 65 Child Development 1994, S. 296-318
- EGLE TIBER; HOFFMANN (2000): Pathogene und protektive Entwicklungsfaktoren in Kindheit und Jugend, in: EGLE TIBER et al. (HRSRG): Sexueller Missbrauch, Misshandlung, Vernachlässigung, Stuttgart

- EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (2004): Steuerbelastung in der Schweiz. Kantonshauptorte. Kantonsziffern. Neuchâtel
- EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (2005): Zur Taxe Occulte in der Mehrwertsteuer, Bern
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2003a): A Child-Centred Social Investment Strategy, in: ESPING-ANDERSEN, Gøsta et al.: Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, S. 26-67.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2003b): Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press
- FARAGO, Peter et al. (2004): Prekäre Lebenslagen. Subjektive Bewertungen und Handlungsstrategien in Haushalten mit knappen finanziellen Ressourcen. Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 2/2005.
- FARRINGTON, David P. (1996): Understanding and preventing youth crime. York Publishing Services, York
- FLUDER, Robert, J. STRELOW (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern
- FLUDER, Robert, Renate SALZGEBER (2002): Zentrumslasten im Sozialbereich. Soziale Sicherheit 3/2002, S. 133-137.
- FOLBRE, Nancy, Michael BITTMAN (eds.) (2004): Family Time. The Social Organization of Care. London and New York (Routledge)
- FREITAG, Markus (2000): Soziales Kapital und Arbeitslosigkeit. Eine empirische Analyse zu den Schweizer Kantonen, *Zeitschrift für Soziologie, Heft 3, 2000, 186-201*
- FREITAG, Markus (2004): Schweizer Welten des Sozialkapitals. Empirische Untersuchungen zum sozialen Leben in Regionen und Kantonen. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 10/2004*
- FREITAG, Markus (2004): Sozialkapital in der Schweiz. Daten und Fakten zum Bestand an sozialen Netzwerken und zwischenmenschlichem Vertrauen. Working Paper an der Humboldt Universität Berlin
- FREITAG, Markus, Marc BÜHLMANN (laufendes Forschungsprojekt 2004-2005): Freiwilligkeit als soziales Kapital der Gesellschaft. Makrosoziologische Untersuchungen für die Schweizer Kantone. Humboldt Universität, Berlin
- GELLES (1992): Poverty and Violence Toward Children, 35 American Behavioral Scientist 1992, S. 258-274.
- GERFIN, Michael und Gabrielle WANZENRIED (2001): Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz – Eine ökonomische Untersuchung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 (EVE 98), Bundesamt für Statistik [Hrsg.], Neuchâtel
- GERFIN, M, A. PFEIFER und P. SCHWENDENER (2004): Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt. Schlussbericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt
- GERFIN, Michael (2004): Evaluation der Richtlinien der SKOS, im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Bern
- GOTTSCHALK, P. et al. (1994): The Dynamics of Intergenerational Transmission of Poverty and Welfare Participation, in: DANZIGER, S. et al. (eds.): Confronting Poverty. Harvard University Press
- GREGG, P.; S. Machin (2001): The Relationship between Childhood Experiences, Subsequent Educational Attainment and Adult Labour Market Performance, in: K. VLEMINCKX; T. SMEEDING (eds.): Child Well-being in Modern Nations. Bristol (The Policy Press)
- HAUG, Sonja (1997): Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand, Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
- HAVEMAN, R.; B. WOLFE (1994): Succeeding Generations. On the Effects of Investments in Children. New York (Sage Russell)

- HEYE, Corina; Heiri LEUTHOLD (2004): Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich. Im Auftrag von Statistik Stadt Zürich, Zürich
- HÖSLI, Alwin (2002): Schwarzarbeit. Ursachen, Formen, Zusammenhänge und Wirkungen illegaler Beschäftigung sowie Vorschläge zu deren substantieller Bekämpfung. Stämpfli Verlag, Bern.
- HUGENTOBLE, Valérie (2003): Intergenerationelle Familienbeziehungen und Pflegebedürftigkeit im Alter. In: Caritas (Hg.): Sozialalmanach 2004: Die demografische Herausforderung. Luzern.
- HUSTON, A. (1991): Child Poverty, Child Development and Public Policy. Cambridge University Press
- JEANRENAUD, Claude, France PRIEZ, Sarino VITALE, Sonia PELLEGRINI, Hélène CHEVROU-SÉVRAC (2003): Le Coût Social de l'Abus d'Alcool en Suisse, IRER, University of Neuchâtel
- JORDI, Michael (2000): Sozialhilfestatistik. Problemanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich. Working paper IDHEAP, Chavannes-près-Renens
- KANTON ZÜRICH, Direktion für Soziales und Sicherheit, Abteilung Öffentliche Fürsorge: Statistische Auswertungen zur wirtschaftlichen Hilfe der Gemeinden des Kantons Zürich, aktuellste Version.
- KILLIAS, Martin, Henriette HAAS (2001): L'assistance sociale – un moyen pour prévenir la délinquance? Institut de police scientifique et de criminologie, Lausanne
- KILLIAS, Martin (2002): Grundriss der Kriminologie, Stämpfli Verlag Bern
- Konzept gemäss Beschluss der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich vom 2.9.2003: Gegenseitigkeit und Anreize in der Sozialhilfe –Das Chancenmodell- 2. Pilotphase. Zürich.
- KORENMAN/MILLER/SJAASTAD (1995): Longterm Poverty and Child Development in the United States: Results from the NLSY, 17 Children and Youth Service Review 1995, S. 127-155.
- KRAPPMANN (2000): Kinderarmut. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- KRUTTSCHNITT/MC LEOD/DORNFELD (1994): The Economic Environment of Child Abuse, 41 Social Problems 1994, S. 299-315.
- KÜNEMUND, Harald & Andreas MOTEL (2000): Verbreitung, Motivation und Entwicklungsperspektiven privater intergenerationaler Hilfeleistungen und Transfers, in: M. Kohli & M. Szydlik (Hrsg.): Generationen in Familie und Gesellschaft, Opladen: Leske+Budrich, pp. 122-137.
- KÜNZI Kilian, Markus SCHÄRRER (2004): Wer zahlt für die soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz. Zürich/Chur
- KÜRNER/NAFROTH (Hrsg.) (1994): Die vergessenen Kinder. Vernachlässigung und Armut in Deutschland, Köln.
- LARGO, Remo (2000): Kindliche Entwicklung und psychosoziale Umwelt, in: SCHLACK (Hrsg.): Sozialpädiatrie. 2. Auflage, München/Jena
- LEU, Robert E., Stefan BURRI, Tom PRIESTER (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Verlag Haupt, Bern
- LINDERT, H.P. (2004): Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Cambridge University Press
- MERTEN (2002): Psychosoziale Folgen von Armut im Kinder- und Jugendalter, in: BUTTERWEGGE/KLUNDT (Hrsg.): Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, Opladen
- MÜLLER KUCERA, Karin; Tobias BAUER (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Soziothek, Bern

- NABHOLZ BERATUNG (2003): Reform des Zürcher Finanzausgleichs. Schlussbericht. Wifl-Projekt Nr. 71/2807. Zürich
- OECD (1997): Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy. Social Policy Studies, No. 21, Paris
- OECD (1999): Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, Band 3, Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern
- OKUN, Arthur M. (1975): Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Washington D.C.
- PRIEZ, France, Claude JEANRENAUD, Sarino VITALE, Françoise VOILLAT und Marco VANNOTTI (1999): The Social Cost of Tobacco in Switzerland, IRER, University of Neuchâtel
- RIPHAHN, Regina T. (2005): Intergenerational Effects on Educational Attainment and Labor Market Performance Among Second Generation Immigrant and Native Youth in Switzerland. (NFP52 Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen, Projekt Nr. 405240-68977)
- SALZGEBER, Renate (2005): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2004. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik.
- SALZGEBER, Renate (2004): Kosten und Nutzen von gemeinnützigen Einsatzplätzen von Asylsuchenden in der Stadt Zürich (GEP) – Kurzstudie. Evaluation eines Pilotprojekts der Asylorganisation Zürich. Zürich.
- SCHMIDT, Angelika (2005): Geschlechtergrenzen in Beschäftigungsgruppen. Konsequenzen der Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse auf die Positionierung von Frauen in Organisationen. Unveröffentlichter Vortrag an der internationalen Gender-Studies-Tagung «Genus oeconomicum – zur Ökonomie der Geschlechterverhältnisse» vom 25.2. 2005 an der Universität Zürich.
- SCHÖNIG, Werner (2002): Forschungsstand Kosten-Nutzen-Analysen aktiver Arbeitsmarktpolitik, www.bik-online.de
- SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE SKOS (2004): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Bern
- SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2000): Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe, 3. Ausgabe, Dezember 2000
- SOLOW, Robert (1998): Work and Welfare. Princeton University Press.
- SOLOW, Robert (1994): Perspectives on Growth Theory. Journal of Economic Perspectives, No 8, pp. 45-54.
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2001): Report Freiwilligenarbeit im Sozialdepartement 2000. Zürich
- SOZIALDEPARTEMENTS DER STADT ZÜRICH (2005): Ihr Anspruch auf Zusatzleistungen zur AHV/IV. Broschüre. Zürich
- SPYCHER, Stefan, Eva NADAI, Peter GERBER (1997): Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien. Ein Überblick über die Forschungslage in der Schweiz. Im Auftrag der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Bern
- STADTENTWICKLUNG STADT ZÜRICH (2005): Firmenbefragung Stadt Zürich 2005.
- STATISTIK STADT ZÜRICH (2004): Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich.
- STREULI, Elisa und Tobias BAUER (2001): Working Poor in der Schweiz – Gesamtbericht einer Untersuchung über Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE 2000), Bundesamt für Statistik [Hrsg.], Neuchâtel
- TRUBE, A. (1995): Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung. Eine exemplarische Untersuchung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 189, Nürnberg

- TRUBE, A. (1997): Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Münster
- ZOBEL, F et al. (2003): Globalevaluation des Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro), Vierter zusammenfassender Bericht 1999-2002, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne
- ZWEIFEL, Peter und Roland EISEN (2000): Versicherungsökonomie. Springer

Datenquellen

- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Einkommens- und Verbrauchserhebungen EVE 2002, 2003.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE 2004.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 2003 zu den Haushalten der Altersrentner/innen
- Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz ZUG) (SR 851.1)
- FINANZDEPARTEMENT DES KANTONS ZÜRICH (2005): Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Staatsrechnung für das Jahr 2004
- FINANZVERWALTUNG DER STADT ZÜRICH (2005): Rechnung 2004
- Gesetz und Verordnung des Kantons Zürich 14. Juni 1981 über die Jugendhilfe (Jugend- und Familienhilfegesetz JFH) (852.1, 852.11)
- Gesetz und Verordnung des Kantons Zürich 14. Juni 1981 über die Jugendhilfe (Jugend- und Familienhilfegesetz JFH)
- Gesetz und Verordnung des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 über die öffentliche Sozialhilfe (851.1, 851.11)
- Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 12.5.2004 zu Zinssätzen 2005 im Kontokorrentverkehr mit der Finanzverwaltung
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2005): Personalkennndaten 2003/2004.
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH: PROLeist-Datenbank 2004
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2005): Geschäftsbericht 2004
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2005): Produktgruppenrechnung 2004
- STATISTIK STADT ZÜRICH (2004): Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2004.
- STATISTIK STADT ZÜRICH (2005): Sonderauswertung der Volkszählung 2000 zu Anzahl Haushalten in der Stadt Zürich nach Alter der Referenzperson
- STEUERAMT DER STADT ZÜRICH (2005): Produktgruppen-Jahresabschlüsse

ANHANG

Tabelle 92: Zuordnung der Konten der Sozialen Dienste zu Leistungsbereichen der Sozialhilfe

Kontenplan SOD 2004		Zusatzinformationen		
IRP Kosten- arten (H)	Bezeichnung	PROLeist Leistungsart	RESO	Leistungsbe- reich
				1= Grundbedarf 1/2 2= Mietkosten 3= Medizinalkosten 4= Situationsbedingte Leistungen
366	Beiträge an Private			
3660110	Grundbedarf I für den Lebensunterhalt	110	1110	1
3660115	Zuschlag für Grundbedarf I	115	1110	1
3660120	Grundbedarf II für den Lebensunterhalt	120	1120	1
3660130	Unterhaltsdifferenz	130		1 - 4
3660140	Gegenleistungspauschale	140		4
3660210	Miete	210	1210	2
3660220	Logis Nebenkosten	220	1220	2
3660230	Lagerkosten	230	1601	2
3660240	Mieterschäden	240	1110	2
3660280	Mietzinsdepot ohne Garantieerklärung	280		2
3660310	Medizinalkosten personenbezogen	310		3
3660311	Medizinalkosten pauschal	311	1310	3
3660315	med./therapeutischer Aufenthalt	315		3
3660320	Krankenkassenprämien Grundversich.	320		3
3660321	Krankenkassenprämien Zusatzversich.	321	1320	3
3660322	Korrektur KK	322		3
3660330	Zahnarztrechnungen	330	1330	3
3660340	Diätzuschlag	340	1310	3
3660410	Dienstleistungen Dritter	410	1400	4
3660411	Fremdbetreuung Kinder	411	1520	4
3660412	Schule, Aus- und Weiterbildung	412	1620	4
3660413	Überbrückungshilfen für Selbständigenwerbende	413	1700	4
3660414	Urlaub/Erholung	414	1640	4
3660415	Weitere situationsbedingte Leistungen (Person)	415		4
3660416	Weitere situationsbedingte Leistungen (Familie)	416	1600	4
3660418	Erwerbsunkosten	418	1600	4
3660419	Krankheits- und behind.abh. Spezialausl. (P)	419		4
3660420	Krankheits- und behind.abh. Spezialausl. (F)	420		4
3660421	EAM-Weiterbildung	421		4
3660430	Anreiz A&Q Projekt	430		4
3660431	Anreiz begleitete Stellensuche	431		4
3660432	Anreiz regelmässiges SI-Projekt	432		4
3660433	Anreiz stunden- und tageweise Beschäftigung	433		4
3660434	Anreiz Freiwilligenarbeit	434		4
3660436	Anreiz junge Erwachsene	436		4
3660510	Unterkunft	510		4
3660515	therapeutischer Aufenthalt	515		4
3660520	Nebenauslagen und frei verfügbarer Betrag stationärer Aufenthalt	520		1
3660530	Kompetenz FS	530	1600	1
3660601	Beiträge Betreuung Kleinkinder			1 - 4
3660620	Berufli. Integrationsleistungen Dritte	620		4
3660630	Maatwerk	630		4
3660661	Anteilscheine mit Vereinbarung	661	3700	2
3660710	AHV-Beiträge	710	1710	4
3660720	Steuern	720	1740	4
3660730	Gebühren, Bussen etc.	730	1750	4
3663901	Alimentenbevorschussung			1 - 4
3663902	Ueberbrückungshilfe			1 - 4
3663903	Alimenteninkassospesen			1 - 4

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich

Tabelle 93: Konti und Beträge der Gruppe Sachaufwand 2004 (in 1'000 Franken)

Kontonummer	Bezeichnung	Betrag
3100	Büromaterial	84
3101	Druck-, Reproduktions- und Vervielfältigungskosten	431
3102	Fachliteratur und Zeitschriften	188
3103	Lehrmittel	16
3104	Kurs- und Lehrmaterial	203
3106	Amtliche Publikationen	182
3107	Temporäre Aktionen in Öffentlichkeitsarbeit	54
3110	Anschaffungen von Büromaschinen und -geräten	16
3111	Anschaffungen von Maschinen, Geräten und Fahrzeugen	602
3112	Anschaffung EDV; Hardware	663
3112	Anschaffung EDV; Software	128
3114	Anschaffungen von Kleidern, Wäsche und Vorhängen	121
3115	Anschaffungen von Viehhabe	64
3119	Anschaffungen von übrigen Mobilien	412
3120	Wasser, Energie und Heizmaterialien	645
3130	Betriebs-, Verbrauchs- und Produktionsmaterialien	2'470
3131	Materialien für den baulichen Unterhalt	45
3132	EDV-Verbrauchsmaterialien	21
3135	Lebensmittel	2'969
3136	Medizinische Bedürfnisse	602
3141	Unterhalt und Reinigung der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens durch Dritte	530
3142	Unterhalt und Reinigung der Liegenschaften des Finanzvermögens durch Dritte	317
3143	Unterhalt und Reinigung der von der Stadt gemieteten Liegenschaften durch Dritte	75
3150	Unterhalt von Büromaschinen und -geräten	12
3151	Unterhalt von Maschinen, Geräten und Fahrzeugen	413
3152	Unterhalt EDV; Hardware	295
3152	Unterhalt EDV; Software	470
3154	Unterhalt von Kleidern, Wäsche und Vorhängen	111
3159	Unterhalt von übrigen Mobilien	14
3160	Miete und Pacht von Liegenschaften	4'929
3161	Mieten und Benutzungskosten	117
3162	EDV-Mieten und Benutzungskosten	1
3170	Reise- und Spesenentschädigungen des Personals	378
3171	Auslagen für Veranstaltungen, Reisen, Lager	627
3180	Entschädigungen für Dienstleistungen Dritter	6'185
3181	Post- und Telekommunikationsgebühren	2'113
3183	Bankspesen	6
3184	Sachversicherungsprämien	218
3186	Entschädigung v. Dritten für Projektbegleitung, -beratung und Organisationsentwicklung	295
3188	Kurse, Prüfungen und Beratungen	48
3189	Entschädigungen für EDV-Leistungen Dritter	978
3190	Schadenersatzleistungen	19
3194	Freier Kredit	51
3197	Mitgliederbeiträge	83
3199	Übriger Sachaufwand	15
Summe		28'217

Quelle: Rechnung Sozialdepartement Stadt Zürich 2004; Berechnungen BASS

Tabelle 94: Zuordnung NOGA-Branchen zu Konsumkategorien

Direkte Arbeitsplätze			Indirekte Arbeitsplätze	
Grundbedarf				
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 15	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Getränken
Bekleidung, Schuhe	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 18	Herstellung von Bekleidung
Energieverbrauch	NOGA 40	Energieversorgung	NOGA 40	Energieversorgung
Kauf und Betrieb von Personenfahrzeugen	NOGA 50	Automobilhandel, Reparatur von Automobilen; Tankstellen	NOGA 34	Herstellung von Automobilen
Laufende Haushaltsführung	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Gesundheitsgüter und Körperpflege	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 24	Herstellung von chemischen Erzeugnissen
Öffentlicher Verkehr	NOGA 60	Landverkehr; Eisenbahn, Nahverkehr, Taxis, Begbahnen	NOGA 35	Sonstiger Fahrzeugbau
Nachrichtenübermittlung	NOGA 64	Nachrichtenübermittlung	NOGA 32	Herstellung von Geräten der Radio- Fernseh- und Nachrichtentechnik
Unterhaltung, Sport und Bildung	NOGA 92	Kultur, Sport und Unterhaltung	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Persönliche Ausstattung	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Essen und Getränke Restaurant	NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	NOGA 15	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Getränken
Übriges	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Mietkosten				
Stadteigene Wohnungen	NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	NOGA 45	Bau, Bauinstallation, Sanitär, Malerei
Genossenschafts- wohnungen	NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	NOGA 45	Bau, Bauinstallation, Sanitär, Malerei
Mietwohnungen Freier Markt	NOGA 70	Grundstücks- und Wohnungswesen	NOGA 45	Bau, Bauinstallation, Sanitär, Malerei
Medizinalkosten				
Ambulante Behandlungen	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	NOGA 33	Herstellung von medizinischen Geräten, Präzisionsinstrumenten; optischen Geräten
Stationäre Aufenthalte	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	NOGA 33	Herstellung von medizinischen Geräten, Präzisionsinstrumenten; optischen Geräten
Zahnärzte	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	NOGA 33	Herstellung von medizinischen Geräten, Präzisionsinstrumenten; optischen Geräten
Medikamente	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 24	Herstellung von chemischen Erzeugnissen
Krankenkassen	NOGA 66	Versicherungen (ohne Sozialversicherung)	NOGA 22	Herstellung von Verlags- und Druck-Erzeugnissen, Vervielfältigung von Datenträgern
Situationsbedingte Leistungen				
Mobiliar	NOGA 52	Detailhandel	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Fremdbetreuung Kinder	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Aus- und Weiterbildung	NOGA 80	Erziehung und Unterricht	NOGA 22	Herstellung von Verlags- und Druck-Erzeugnissen, Vervielfältigung von Datenträgern
Berufsnebenkosten	NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	NOGA 15	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Getränken
Therapeutischer Aufenthalt	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	NOGA 33	Herstellung von medizinischen Geräten, Präzisionsinstrumenten; optischen Geräten
Soziale, finanzielle und andere Dienstleistungen	NOGA 66	Versicherungen (ohne Sozialversicherung)	NOGA 22	Herstellung von Verlags- und Druck-Erzeugnissen, Vervielfältigung von Datenträgern
Weitere Dienstleistungen	NOGA 93	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	NOGA 36	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger., Spielwaren, und sonst. Erzeugnissen
Pflegefamilie stationär, Heilsarmee, Bürgerstube	NOGA 55	Beherbergungs- und Gaststätten	NOGA 15	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Getränken
Beiträge und Spenden	NOGA 91	Interessenvertretung, kirchliche und sonstige Vereinigungen	NOGA 85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen

Quelle: BFS, Darstellung BASS

Tabelle 95: Zuordnung der Beitragszahlungen an Leistungen

Leistung	Produktgruppe	Summe
AZL	Fallführung und Beratung (AZL)	529'532
Drogenhilfe	Drogenhilfe	2'105'762
EAM	Regionale Arbeitsvermittlungsstellen	278'915
JFH	Integrationshilfen der Jugend- und Familienhilfe	435'000
	Stationäre Betreuung ausserhalb des eigenen Haushalts oder Familiensystems	19'600
Sozialhilfe	Fallführung und Beratung der Sozialhilfe	172'500
(Diverses)	Dienstleistungen für spezifische Zielgruppen	938'687
(Kinderbetreuung)	Familienergänzende und familienunterstützende Kinderbetreuung	25'939'507
(Soziokultur)	Aufbau und Unterstützung von Netzwerken	14'874'545
WOH	Wohnen und Obdach	315'967
Summe		45'610'015

Quelle: Auswertung Sozialdepartement Stadt Zürich